

# La Vie Associative

Bulletin de la Conférence permanente des coordinations associatives N° 11 septembre 2008

## Le financement des associations



CPA

# Accroissement du pouvoir d'achat



Groupe  
chèque  
déjeuner

ECONOMIQUE **ET** SOCIAL

**Entreprendre économiquement et réussir autrement.** Privilégiant la dimension sociale de l'économie, notre Groupe participe activement à la croissance et à l'amélioration de la qualité de vie. Groupe de services à la personne, nous plaçons l'homme au centre de nos préoccupations, avec pour vocation son bien-être. Nous développons

des produits et des services pour la mise en place des politiques sociales et culturelles des entreprises et des collectivités. Ils apportent un plus au pouvoir d'achat des ménages et participent à l'amélioration de la qualité de vie de chacun. Aujourd'hui, notre Groupe est un acteur incontournable de la vie économique et sociale.

**Nos activités s'articulent autour de trois pôles :**

- **Le Pôle TITRES**, le bien-être au quotidien.
- **Le Pôle SERVICES**, des solutions de services innovantes et performantes.
- **Le Pôle INTERNATIONAL**, un savoir-faire qui s'exporte.

[www.groupechequedejeuner.com](http://www.groupechequedejeuner.com)

## Perspectives



Jacques Henrard,  
président de la CPCA

# Éditorial

**Directeur de la publication :**  
Jacques Henrard

**Responsable de la rédaction :**  
Hubert Allier (vice-président de la CPCA  
en charge des relations contractuelles  
et de l'économie sociale)

**Rédaction :**  
Julien Adda, Emmanuel Gagnerot  
(CPCA)  
Hélène Spoladore (La Pirogue)

**Ont participé à ce numéro :**  
Erik Lavarde, Virginie Roé

**Illustrations :**  
Flow

**Maquette :**  
Stéphane Prévôt

**Publication éditée par la CPCA :**  
28, place Saint-Georges 75010 Paris  
Tél. 01 40 36 80 10  
info@cpc.asso.fr – www.cpc.asso.fr

**ISSN :** 1761-9149  
Dépôt légal : septembre 2008  
Prix du numéro : 5 €  
Éditée en 3 000 exemplaires

**Impression :**  
Expressions II, Scop-Sarl  
10 bis, rue Bisson 75020 Paris

Publication réalisée avec le soutien de  
de la Caisse des dépôts (département  
de l'économie sociale et solidaire).  
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 le site de la CPCA ,  
www.cpc.asso.fr, ou en y téléchargeant  
librement le PDF de cette publication.  
Exemplaire papier (frais de port inclus) :  
1 exemplaire : 5€ – 2 exemplaires : 8 €  
3 exemplaires : 10 €

« L'argent est préférable à la pauvreté, ne serait-ce que pour des raisons financières. » Cette citation de Woody Allen résume assez bien la longue histoire du monde associatif depuis les « bonnes œuvres » - à dimension caritative – jusqu'à la gestion d'activités économiques générant aujourd'hui 1,7 million d'emplois. Elle résume aussi l'état d'esprit actuel des responsables associatifs. Ce numéro est consacré aux besoins de financement des associations. Il s'appuie sur une enquête inédite ayant sollicité l'avis et le témoignage de 1 150 responsables associatifs. Elle est complétée par les analyses sectorielles de sept coordinations membres de la CPCA. Les résultats sont sans appel : pour les responsables des structures associatives, les besoins de financement sont de plus en plus importants. Ils sont à mettre en perspective avec l'accroissement des besoins sociaux, quantitatifs et qualitatifs, auxquels doivent faire face les associations. Or leurs incertitudes ne sont plus liées à une conjoncture mais bien aux remises en question – différentes selon les secteurs – des modèles de financement qui prévalaient jusque-là. Nous constatons toujours plus d'associations mais les analyses montrent une concurrence de plus en plus forte pour l'accès aux financements. Dans ce contexte, les collectivités ne pourront plus compenser le désengagement de l'État. Les financements privés, en augmentation, resteront concentrés sur un nombre restreint d'associations... Ces prévisions ne sont pourtant pas fatalistes : pour consolider les relations financières avec les pouvoirs publics tout en développant l'accès aux ressources privées, des solutions existent et sont déjà expérimentées. Nous avons choisi de donner, en toute liberté, la parole à des acteurs associatifs, des experts, des universitaires et des élus pour qu'ils témoignent de ce moment clé de l'histoire associative. Ces données et ces analyses montrent la complexité du sujet. Il impose une vision globale – notamment de la part des pouvoirs publics – pour la mise en œuvre de solutions concrètes, souvent déjà connues, en faveur d'un nouvel âge du développement de la vie associative dans notre pays. En octobre prochain, nous espérons des pistes législatives du rapport de la mission parlementaire sur « le financement et la gouvernance des structures associatives ». Pour la fin d'année, nous attendons que la Conférence nationale de la vie associative, sous l'égide du président de la République, prenne en compte les propositions du monde associatif organisé.

# Sommaire

## 5

Financement associatif : état des lieux

**Enquête CPCA : quels constats ?**

**Les apports de l'enquête Matisse CNRS**

Interview de Viviane Tchernonog, Centre d'économie de la Sorbonne – CNRS

**Quand l'État se désengage**

**Financement privé**

Interview d'André Hochberg, président de France Générosités.

## 16

Financements : quels enjeux actuels ?

**Des collectivités relais ?**

Interview de Sylvie Mathieu, Uriopss Lorraine

Interview de Colas Amblard, ISBL Consultants

**Trop de contrôle ?**

## Verbatim

L'un des objectifs de l'enquête CPCA sur le financement des associations consistait à recueillir les témoignages des acteurs associatifs à partir de la question suivante : « selon vous, quelle mesure/solution répondrait au mieux aux besoins du financement des associations ? ». Quelques-unes des réponses jalonnent ce numéro.



*Patrick Viveret,  
grand témoin*

“

Ce magistrat à la Cour des comptes et essayiste apporte, au fil du numéro, son éclairage sur le financement des associations. En janvier 2002, à la demande du secrétaire d'État à l'économie solidaire, il réalise un rapport intitulé « Reconsidérer la richesse ». Il est également à l'origine du projet SOL, un système de monnaie complémentaire, et animateur de L'Observatoire de la décision publique.

”

**RGPP une affaire d'État ?**

Interview de Jean-Michel Lucas, Université Rennes 2

**Utilité sociale**

Interview de Hélène Trouvé, Centre d'économie de la Sorbonne – CNRS

## 32

Perspectives du financement associatif

**L'alternative bancaire ?**

Interview de Guillaume Legaut, Finansol

**Accompagner pour consolider**

**Fonds structurels 2007-2013 : expertise et accompagnement**

*Les propositions de la CPCA*

**Quels usages du modèle américain de la philanthropie ?**

## 46

Économie et financement des associations : regard croisés

Interview de Denis Clerc, Michèle Debonneuil, Liêm Hoang Ngoc, Jean-Claude Gréau.

## 51

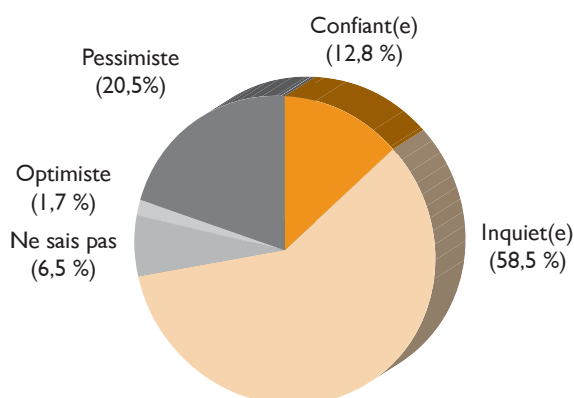
Prospectives

# Constats de l'enquête CPCA sur les besoins de financement des associations

La CPCA a réalisé, entre septembre 2007 et janvier 2008, une enquête sur les besoins de financements des associations. Sept coordinations membres de la CPCA ont contribué à la réalisation de cette consultation<sup>1</sup>. Au total, 1 150 personnes ont répondu au questionnaire. L'échantillon obtenu représente essentiellement des associations disposant de ressources économiques significatives. Financer son projet associatif est source d'inquiétude quel que soit le secteur et la taille des associations. C'est le principal constat qui ressort de cette initiative.

## Perception sur le financement associatif en général

Question : Concernant le financement des associations en général, diriez-vous que vous êtes ?



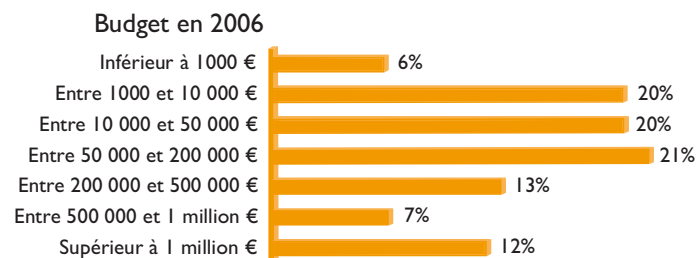
« Trop souvent l'expertise sur le financement des associations provient d'acteurs externes au mouvement associatif. Il était nécessaire que le secteur associatif produise lui-même, via la CPCA, des données pour être partie prenante du débat. » Telle est l'explication donnée par Jacques Henrard, président de la CPCA, sur les motivations de cette enquête interassociative. Pour la CPCA, c'était une première. C'est la raison pour laquelle Viviane Tchernonog, du laboratoire Matisse (CNRS), a été sollicitée pour appuyer la mise en œuvre de l'enquête ainsi que son traitement statistique.

## Des associations territoriales avec des activités économiques

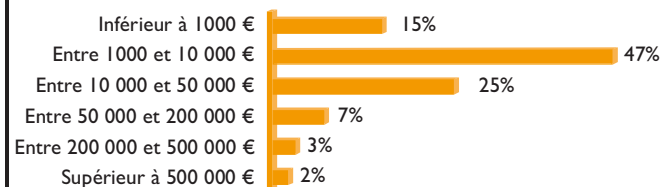
Cette enquête est avant tout représentative des associations issues du mouvement associatif organisé. 72 % des

## Comparaison des échantillons CPCA et Matisse-CNRS

### Échantillon CPCA



### Échantillon Matisse (CNRS)



associations ayant répondu au questionnaire appartiennent en effet à un regroupement associatif (fédération, coordination, collectif). Les associations répondantes sont principalement des structures employeuses puisque 65 % emploient au moins un salarié de façon permanente. Par ailleurs, la majorité des associations situent leurs actions dans les territoires : 86 % interviennent au niveau local, dans les régions et dans les départements. La majeure partie des répondants se situe dans la tranche des « moyennes associations », c'est-à-dire celles qui avaient un budget en 2006, compris entre 50 000 et 200 000 euros (pour 21 % des répondants). Par comparaison, dans l'échantillon recueilli par Viviane Tchernonog, la part de ce type d'association s'élève à 7 % (Cf. tableau ci-dessus).

En matière de financement, la principale ressource financière demeure la subvention publique pour 40 % des répondants. D'une manière générale, de l'indépendance à la dépendance, les différentes relations des associations au financement public sont plutôt bien représentées. Pour le tiers des répondants, la part des financements publics dans les budgets est inférieure à 25 %. Pour le quart des répondants, cette part représente entre 25 et 50 %. Enfin, pour 22 % des répondants, cette proportion est supérieure à 75 %.

### Premier constat : une forte inquiétude

Le moral des responsables associatifs est loin d'être au beau fixe. Tel est le premier grand constat de la consultation. Trois pourcentages massifs révèlent une perception particulièrement pessimiste : 85 % des répondants ont le sentiment que pour mener à bien leurs missions, leurs ressources financières sont insuffisantes ; 79 % sont inquiets et pessimistes pour l'évolution du financement du secteur associatif ; 70 % partagent cette perception quant à l'évolution de leurs ressources financières publiques. Ce dernier chiffre peut interpeller au regard du nombre limité (15 %) de personnes qui constatent une diminution de leur budget entre 2005 et 2006.

### Deuxième constat : la centralité du financement d'État

Comment expliquer ce décalage entre une perception pessimiste et une réalité budgétaire globalement à la hausse ? L'hypothèse suivante peut être faite : la réponse est à chercher du côté de l'évolution des financements d'origine étatique ces dernières années. En effet, 46 % des personnes interrogées estiment que les financements d'État sont en baisse, contre 20 % seulement qui les estiment à la hausse. Cette tendance nécessite d'être complétée par les résultats de la dernière enquête Matisse : « entre 1999 et 2005, les financements d'État en direction des associations ont décliné de 5 %, alors que ceux des conseils généraux augmentaient de 20 % »<sup>2</sup>. Dès lors, une source d'inquiétude se devine en filigrane : cette restructuration des financements publics parviendra-t-elle à assurer un financement de qualité aux 37 000 associations qui se créent chaque année ?

La remise en cause, quantitative ou qualitative, des financements d'État pourrait donc faire partie des variables explicatives de cette vision largement pessimiste. Il ne faut pas oublier qu'ils peuvent faire office d'effet levier pour mobiliser d'autres financements et qu'ils assurent bien souvent la prise en charge de frais de fonctionnement. À ce titre, l'État n'est pas un bailleur comme les autres : il représente la sécurité financière et assure la reconnaissance du caractère d'utilité sociale des activités développées. Deux critères essentiels pour permettre aux acteurs associatifs de se projeter dans l'avenir et de mener à bien leurs missions.

### Troisième constat : un besoin d'accompagnement

L'accompagnement est faiblement mobilisé par les associations répondantes. 68 % des associations interrogées déclarent ainsi ne jamais avoir eu recours à un accompagnement en matière de recherche de financement ou d'aide à la gestion. Dans un contexte de restructuration des financements publics et d'une concurrence accrue pour l'accès aux financements en général, il est fort probable que ce constat ne favorise pas la constitution de res-

sources permanentes pour l'association. Dans le même ordre d'idée, la relation bancaire semble peu exploitée puisque 74 % déclarent ne pas avoir fait de demande de prêt au cours des trois dernières années, 7 % seulement affirment avoir recours à l'emprunt bancaire et 3 % à la garantie bancaire.

### La solution contractuelle ?

L'un des objectifs de l'enquête consistait à permettre aux acteurs associatifs de proposer des solutions pour répondre au besoin de financement des associations. La question posée était ouverte et un tri a été opéré pour regrouper les réponses. Arrive en tête la « sécurisation et la simplification des relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics » (pour 36 % des répondants). Aujourd'hui encore, le partenariat contractuel financier entre acteurs associatifs et pouvoirs publics peine effectivement à se moderniser et à se sécuriser. Sur ce point, indépendamment des mesures techniques, nul doute que la volonté politique soit le seul moteur susceptible de relancer ce dossier datant d'une dizaine d'années.

Au-delà des résultats et de leur interprétation, cette enquête témoigne également de l'importance de l'observation pour les regroupements associatifs quels qu'ils soient. Faute d'une véritable prise en compte par la statistique publique, les données concernant le secteur sont éparpillées et difficiles à consolider. Ce vide laisse ainsi une place aux expertises les plus diverses et aux orientations les plus variées. Que ce soit dans une logique plaidoyer ou dans un objectif de connaissance, l'observation de leurs réalités par les associations elles-mêmes permet notamment d'identifier de réels



### Le point de vue de Patrick Viveret



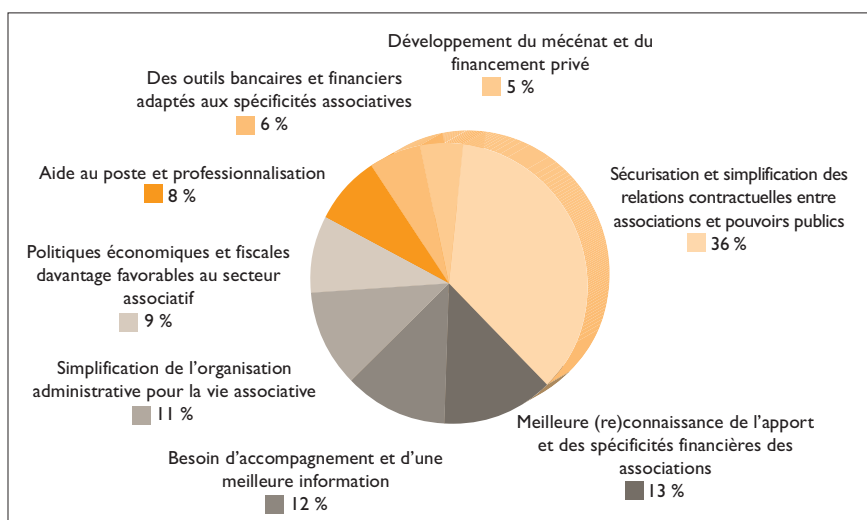
« Le pessimisme des associations ayant répondu à

l'enquête CPCA est justifié. La politique actuelle tourne en effet le dos à la Charte des engagements réciproques, signée en 2001, entre l'État et le mouvement associatif organisé. Ce document était fondé sur la co-construction et la co-responsabilité. Aujourd'hui, nous sommes dans une logique d'instrumentation et de paupérisation des associations et, plus globalement, des acteurs publics.

Cette logique est en contradiction totale avec les engagements pris à l'occasion du Grenelle de l'Environnement qui font des associations des opératrices clés du développement durable.



besoins d'accompagnement et d'éviter de se voir prescrire *ex nihilo* des solutions inadaptées. Cette démarche permet également de mieux se connaître afin de mieux contribuer aux politiques publiques concernant la vie associative. En résumé, il s'agit de mieux observer pour mieux proposer des solutions représentatives des réalités associatives.



### Les solutions aux besoins de financement des associations

Question : Selon vous, quelle mesure/solution répondrait au mieux aux besoins des associations ?

<sup>1</sup> Ce travail d'enquête a mobilisé les coordinations associatives suivantes : le CELAVAR (développement rural), le CNAJEP (jeunesse et éducation populaire), le CNOSEF (sport), la COFAC (culture et communication), Coordination SUD (solidarité internationale), la Ligue de l'enseignement (jeunesse et éducation populaire), l'UNIOPSS (santé, social et médico-social).

<sup>2</sup> Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français 2007, mesures et évolutions*, éditions Juris associations/Dalloz.

Pour consulter l'intégralité du rapport d'enquête «Le financement (public) des associations : une nouvelle donne, de nouveaux besoins », rendez-vous sur [www.cPCA.asso.fr](http://www.cPCA.asso.fr), rubrique «Études et documents».

## « La baisse des financements de l'État ne peut être compensée par les collectivités locales. »



Viviane Tchernonog, Centre d'économie de la Sorbonne – CNRS, Université Paris 1  
[www.matisse.univ-paris1.fr](http://www.matisse.univ-paris1.fr)

Viviane Tchernonog, chercheuse au CNRS au sein de l'équipe Matisse du Centre d'économie de la Sorbonne, a fait des associations son objet d'études. Sa dernière enquête<sup>1</sup>, parue en 2007, dresse un premier état statistique complet du paysage associatif (poids économique et social, secteurs d'activité, sources de financement, identité des dirigeants, etc.) grâce à une enquête scientifique de près de trois ans.

**Les échantillons des enquêtes CPCA et CNRS présentent des différences : les associations qui répondent à celle de la CPCA sont plus riches, plus employeurs, plus fédérées, plus conventionnées. Y a-t-il toutefois des convergences ?**

Les deux échantillons (CPCA et CNRS) ont certes été construits de façon différente, mais ils n'ont pas les mêmes objectifs : l'enquête du CNRS a l'objectif de décrire et de mesurer le secteur associatif français ; elle doit donc viser, autant que possible, une représentativité de son échantillon. L'étude de la CPCA cherche à évaluer les difficultés financières rencontrées par les associations de façon à faire des propositions pour en améliorer les modalités. Il était donc important que les associations qui ont participé à cette enquête soient en priorité des structures qui s'appuient sur des ressources monétaires pour conduire leur action, c'est-à-dire sur des financements publics ou privés, tout en étant représentatives de la diversité des associations, de manière à repérer la variété des problèmes qu'elles peuvent rencontrer. Les deux enquêtes sont complémentaires ; l'enquête CNRS a tenté de cadrer les questions relatives au financement et l'enquête CPCA apporte pour la première fois des données précises sur les difficultés de financement des associations. Sur les thèmes qui leur sont communs, et notamment sur la question de l'évolution des financements, les deux enquêtes présentent des résultats convergents. Elles montrent que les financements des associations, et notamment les financements publics, sont globalement en hausse, contrairement aux idées répandues et que leur augmentation résulte d'un double phénomène de contraction des budgets de l'État et de croissance des financements publics locaux.

**L'enquête de la CPCA fait d'abord apparaître l'inquiétude des dirigeants quant à l'avenir de leurs ressources. Comment l'expliquer ?**

L'inquiétude des dirigeants associatifs est le produit de plusieurs facteurs. La baisse des financements de l'État contribue bien sûr à l'insécurité ressentie des responsables associatifs. En réalité, les financements de l'État ne concernent que relativement peu d'associations de grande taille. Mais ils ont une dimension symbolique : la baisse annoncée de ces financements est souvent comprise comme celle de l'ensemble des financements publics ; or ceux-ci représentent tout compris (subventions, commandes...) la moitié des budgets associatifs : les associations se sentent donc très dépendantes de ces financements publics et redoutent les conséquences de cette baisse.

Cette inquiétude tient aussi sans doute pour une grande part aux phénomènes de concurrence entre associations. Le nombre d'associations augmente à un rythme deux fois plus rapide que celui des financements et 2,5 fois plus vite que celui des seuls financements publics : elles sont donc en concurrence pour l'accès à toutes les ressources publiques, privées (dons, mécénat, ressources des usagers...), mais aussi pour l'accès au travail salarié ou bénévole. Les responsables associatifs ont donc le sentiment d'une raréfaction des ressources. Un autre facteur peut aussi contribuer à leur inquiétude : les associations sont très fragiles au niveau de la trésorerie comme le montre très bien l'étude de la CPCA. Certaines associations disparaissent pour des problèmes de trésorerie et de financement à court terme car elles n'ont pas réussi à stabiliser rapidement leurs financements et bien que leurs projets soient viables sur un plus long terme.

<sup>1</sup> Viviane Tchernonog, Henry Noguès et Muriel Tabariès (collab.), *Le paysage associatif français, mesures et évolutions*, Editions Dalloz & Juris Associations, 2007.



**La moitié des associations répondant à l'enquête CPCA disent que leur budget est en augmentation, 15 % en baisse. Ce qui laisserait penser que la baisse des crédits de l'État n'a pas tant d'impact. Que penser de cette apparente contradiction ?**

Il n'y a pas vraiment de contradiction : le budget total cumulé du secteur associatif est certes en croissance, mais cette croissance n'est pas due au développement des associations existantes, mais à l'arrivée de nouvelles. Les associations dont les budgets augmentent sont souvent les plus jeunes, investies dans des créneaux porteurs et en développement, alors que les associations plus anciennes ont en moyenne des budgets en baisse. Et les associations qui ont disparu, notamment en raison de difficultés de financement, ne sont plus là pour témoigner... En outre, les budgets associatifs sont très concentrés dans quelques grandes associations, les mêmes, pour partie, qui reçoivent les financements de l'État (santé, éducation, culture...). Vraisemblablement, les 15 % d'associations qui indiquent que leurs budgets sont en baisse sont de grosses structures qui vivaient du financement de l'État, quand de nombreuses petites associations de membres (culturelles ou autres) voient leur budget augmenter.

**La croissance du financement des collectivités territoriales est forte. Peut-elle relayer le désengagement de l'État ?**

Chaque niveau de collectivité publique finance les associations en fonction de ses compétences même si certaines collectivités ont vocation à être plus généralistes que d'autres, comme l'État ou les communes. Dans les faits, l'État finance pour l'essentiel les grosses associations d'action sociale, d'éducation, culturelles et sportives. Les régions financent essentiellement des associations grandes et moyennes dans le secteur de la formation et de l'éducation ; les conseils généraux réservent l'essentiel de leurs financements aux grandes associations qui mettent en application leurs politiques sociales, enfin les communes sont le seul acteur public à soutenir les petites associations sans salarié et elles réservent une grande partie de leurs financements à l'animation sociale, culturelle ou

sportive locale. En définitive les financements des collectivités locales peuvent compenser les baisses de financements de l'État, mais seulement de façon partielle et pour quelques types d'associations.

**Face à la contraction prévisible des budgets publics, l'une des réponses pourrait être la diversification des sources de financement (financements privés, ressources d'activités...). Est-elle perceptible ?**

Les associations ont de tout temps cherché à diversifier leurs ressources ; les enquêtes nous montrent que, dans la période récente, les financements privés ont augmenté deux fois plus vite que les financements publics. Mais cette logique de diversification présente des limites. La première tient à la cohérence et à l'adéquation des financements aux projets associatifs. Toutes les associations n'ont pas vocation à recevoir tous types de ressources : les dons bénéficient pour l'essentiel aux associations humanitaires ou de défense des causes par exemple ; les associations d'action sociale n'ont pas vocation à percevoir de cotisations des bénéficiaires au contraire des associations sportives qui vivent principalement de ces cotisations... L'autre limite tient aux ressources susceptibles d'être tirées de la générosité privée et du mécénat. Les appels en direction des associations pour leur suggérer d'être plus ouvertes et plus actives dans la recherche de mécénat, sont de plus en plus nombreux ; il est vrai que les marges de manœuvre sont plus grandes en France que chez nos voisins. Néanmoins, elles ne sont pas aussi importantes qu'on le croit : les dons des particuliers et le mécénat ne représentent ensemble que 5 % du financement total du secteur associatif. Même une forte croissance de ces ressources ne parviendra pas à résoudre une baisse de financements publics qui alimentent plus de la moitié des budgets associatifs. En réalité la véritable marge de manœuvre dans ce domaine consistera à augmenter la participation des usagers au service rendu, ce qui ne sera pas sans incidence sur la nature du projet des associations puisque cette perspective risque de les conduire à orienter progressivement certaines de leurs actions en direction de publics plus solvables.



Depuis 5 ans, la baisse des financements de l'État (administration centrale et services déconcentrés) est avérée. Les travaux du laboratoire Matisse (CNRS) révèlent ainsi une diminution de ces crédits de 5 % entre 1999 et 2005. Et les premières annonces sur le budget 2009 laissent penser que le mouvement se poursuivra, voire même sera accéléré. Les signaux donnés dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques (RGPP) et de quelques rapports parlementaires (dont le rapport Lambert sur les relations État-collectivités territoriales) ne sont pas faits pour rassurer le secteur associatif. Si le soutien de l'État se maintient en faveur des structures portant des services d'intérêt général, ce n'est pas sans remettre en question la liberté d'initiative des acteurs associatifs. Au-delà de la baisse des financements étatiques, les témoignages recueillis font apparaître une crainte de voir l'État se désengager de ses missions d'intérêt général.

# Quand l'État se désengage

Si par le passé, la baisse des crédits d'État pouvait être compensée par les crédits des collectivités, tout laisse à penser que la dynamique de décentralisation ne permettra plus cet équilibre.

dans un contexte de concurrence accrue, la difficulté de faire financer le fonctionnement de la structure...

## Des secteurs plus ou moins touchés

« Dans le champ de l'éducation populaire, le budget 2009 risque d'être difficile, une lettre de cadrage annonce une baisse des crédits de Jeunesse et Sports. Plus que jamais, les dirigeants vont devoir se transformer en "chasseurs de primes" et de nombreux projets risquent d'être en péril » ; tel est le constat amer de Yann Lasnier, secrétaire général du Cnajep, sur un secteur d'éducation populaire déjà particulièrement touché par les coupes claires dans les budgets précédents (baisse de 6 % des crédits dans le budget 2007). « Le secteur de l'éducation populaire souffre de sa désunion, de son incapacité à se mobiliser et de ses très mau-

vais relais médiatiques. Dans ce contexte, comment espérer arrêter le désengagement de l'État ? », précise Yann Lasnier.

Alors que le président de la République s'était engagé à mieux doter le secteur sportif, force est de constater qu'on est bien loin des objectifs annoncés (3 % du budget de l'État) : en 2008, le sport ne bénéficiera que de 0,2 % de ce budget et si on retranche la part allouée aux sportifs de haut niveau et professionnels, il reste bien peu pour les fédérations sportives... Selon Bernard Amsalem, président de la Fédération française d'athlétisme<sup>1</sup>, le mouvement ne devrait pas s'inverser en 2009 puisque la réduction des subventions aux fédérations et têtes de réseaux est annoncée dans la RGPP, de même que la suppression de nombreux postes mis à disposition. Rien qui ne puisse rassurer un secteur pourtant sollicité ►►

## Une inquiétude protéiforme

Si la baisse des financements de l'État ne touche pas uniformément tous les secteurs (cf. résultats de l'enquête), l'inquiétude prédomine : 79 % des personnes interrogées se disent inquiètes et pessimistes quant au financement de la vie associative en général. Et si certains secteurs observent une certaine stabilité, voire une hausse de leur budget, ils sont unanimes (à plus de 80 %) à reconnaître que les aides publiques ne sont pas à la hauteur des besoins sociaux qu'ils tentent de couvrir.

Le niveau des financements n'est pas seul en cause. Et les dirigeants interrogés de citer pêle-mêle les modalités d'accès à des fonds publics et la tendance au financement sur projet ou sur prestation, la qualité du dialogue avec leurs interlocuteurs dans les différentes administrations, l'exigence de professionnalisation sans financement en retour, le manque de prise en considération des spécificités associatives

## Repères

### Données statistiques consolidées : un enjeu

Les différentes recherches du laboratoire Matisse-CNRS (fondées sur des échantillons représentatifs) et les études menées en région par l'Insee et les chambres régionales d'économie sociale (Cres) permettent de dresser un état des lieux de l'économie associative. Celui-ci reste à affiner notamment par l'analyse de budgets construits selon le plan comptable associatif, qui permettrait la valorisation du bénévolat.

Depuis des années, les revendications et préconisations en faveur de la statistique associative se multiplient. Mesurer la participation des associations au PIB dans les différents secteurs permettrait de valoriser leur contribution à l'économie et à la société. Avec une telle valorisation, c'est toute la comptabilité publique qui serait bousculée. Il s'agit en effet de l'intégration du non lucratif dans les comptes de l'État. Un tel changement permettrait pourtant de donner à voir en quoi le financement du secteur associatif n'est pas synonyme de dépense mais d'investissement public. La création d'un compte satellite des institutions sans but lucratif permettrait une véritable visibilité statistique sur le long terme. Un autre enjeu est également perceptible : l'observation des finances associatives par le secteur lui-même. Ce principe est à la base de l'enquête CPCA. Des fédérations comme la Fédurok ou la Fédération nationale des Foyers ruraux pratiquent déjà l'observation participative sur cette thématique.

► dans le cadre des nouvelles politiques d'insertion dans les quartiers défavorisés.

« L'exclusion n'est pas une priorité affichée du gouvernement, constate Maryse Bastin, directrice d'un

ministre du Budget et des Comptes publics, et de Christine Lagarde, ministre de l'Économie, dans une lettre en date de mars 2008 : « Le redéploiement des crédits au détriment des associations présente un

reconnu comme un gage de sécurisation des ressources associatives. Dans certains secteurs, il est même remis en cause : le CNOSE, lors de son assemblée générale du 21 mai dernier, s'est ainsi élevé contre l'annonce du secrétaire d'État aux Sports de réduire de 7 % le nombre de conventions d'objectifs prévues en 2008. Les fédérations sportives ont ainsi vu leurs subventions baisser de 10 à 30 % en pleine année olympique ! « J'ai bien peur que les CPO 2006-2008 aient été une parenthèse de l'histoire, explique Yann Lasnier dans le secteur de l'éducation populaire. Nous ne sommes pas du tout assurés qu'elles soient renouvelées en 2009-2011. » Les CPO pourraient également être supprimées en 2008 dans le secteur culturel.

Maïwenn L'Hostis (Uniopss), à propos des CPO, parle de davantage de contrôles a posteriori et plus tôt, et d'un système très contraignant (plus de 50 pages à déposer), alors que le dialogue avec les services de gestion est rompu. « L'État veut alléger les procédures en mettant en place un système de pluriannualité budgétaire

## Verbatim

### « Nos associations sont dans la précarité pour accompagner des personnes en situation précaire ! »

Association d'insertion par l'activité économique, Puy de Dôme.

CHRS. Les associations sont chroniquement sous-dotées. » Si bien que le secteur de la lutte contre l'exclusion est toujours en tension et « l'équilibre budgétaire de nombreuses associations dépend de bouts de ficelle ». L'engagement de l'État sur certains sous-secteurs (« de "droit commun" – personnes handicapées et personnes âgées – où chacun peut se projeter ») explique sans doute que l'opinion des associations d'action sociale soit à ce point partagée entre celles qui parlent de baisse, de stagnation ou d'augmentation. Il n'en reste pas moins que 88 % pensent que leur budget est insuffisant pour remplir leur mission dans un contexte où la demande sociale est croissante et où elle se complexifie (logement, emploi, autonomie, etc.).

Dans le domaine culturel, la suppression des subventions des DRAC aux petites associations et l'orientation du ministère sur le financement des seules grandes institutions culturelles ne peuvent qu'inquiéter les associations engagées dans ce secteur. Elles se demandent si les associations sont encore des partenaires des pouvoirs publics dans la mise en place des politiques culturelles. Et le manque de concertation entre coordinations associatives et ministère ne laisse rien présager de bon. Autant de raisons qui ont poussé les fédérations du secteur à se mobiliser au début de l'année. Mobilisation relayée par le président de la CPCA, Jacques Henrard, auprès d'Eric Woerth,

certain nombre de risques : démantèlement du maillage artistique et culturel, renforcement des inégalités territoriales, confinement des populations à l'offre unique et globale des industries du divertissement, etc. »

#### Un cadre contractuel pas si cadré

Le conventionnement pluriannuel, bien que réaffirmé dans plusieurs circulaires des Premiers ministres, n'est pas encore généralisé. Il est pourtant

## Repères

### Solidarité internationale : un cas à part

Bien que l'État ne contribue qu'à hauteur de 9 % des ressources totales des ONG, il reste un bailleur important « car c'est le seul qui leur est accessible », précise François Fiard de Coordination SUD. « Et c'est le bailleur qui jusqu'à aujourd'hui respecte le mieux le droit d'initiative [c'est-à-dire que les projets soumis au financement public sont conçus par l'association] ». Il est vrai que le secteur présente cette particularité de voir ses financements encadrés par un vademecum construit paritairement avec le MAE, qui garantit le respect du « droit d'initiative » et la pluriannualité de la plupart des financements, « un outil essentiel en termes de visibilité à moyen terme ». Mais François Fiard remarque également que, depuis 2004, les appels à proposition ciblés sur une zone géographique et sur des thématiques précises (assainissement, droits de l'homme...) se sont multipliés. « La part des financements contraignants pour le droit d'initiative tend donc à croître très fortement. Il s'agit là d'une évolution préoccupante ; la tentation de traiter les ONG comme des prestataires de service et non comme des partenaires est de plus en plus évidente », s'inquiète François Fiard.

Si le partenariat est jugé globalement positif, avec un bon degré de concertation (que certains parlementaires ont pu critiquer...), si le budget a augmenté en volume (mais reste encore en-deçà des annonces et des moyennes des autres pays européens et de l'UE), la prudence est de mise.

volontaire, les CPOM (conventions d'objectifs pluriannuelles moyennes). Nous suivons de près ces chantiers visant à "restructurer" le secteur mais nous manquons encore de recul pour les juger. » Pour ce qui est de l'application des dispositions attachées au CPO (versement de 50 % du montant des subventions à la fin du premier trimestre notamment), le constat de Maryse Bastin est sans appel : elles ne sont jamais respectées sur le terrain. L'enquête de la CPCA révèle que seulement 16 % des répondants qui bénéficient d'un tel dispositif affirment que la mise en œuvre des CPO permet effectivement une avance sur financement – alors que cette disposition est bien inscrite dans les circulaires des Premiers ministres ; le versement de l'aide à date fixe n'est inscrit que dans 22 % des conventions.

On ne compte d'ailleurs plus les témoignages d'associations sur les délais de versement des subventions quand bien même elles seraient encadrées par des CPO. La plupart constatent un versement à la fin du projet alors que les actions financées ont déjà démarré. Si ce constat pose la question de la faiblesse des fonds de roulement des associations, il ne saurait dédou-

## Verbatim

**« Toute association doit mettre en œuvre les activités lui permettant de trouver les fonds dont elle a besoin. Le recours exclusif ou majoritaire aux aides publiques est une erreur. »**

Association d'animation socioculturelle, Meurthe-et-Moselle.

ner l'État de ses responsabilités en la matière. Dans le cadre du plan Espoir banlieue, le gouvernement s'est engagé à débloquent les petites subventions aux associations relevant de la politique de la ville dans les 48 heures. Mais il ne semble pas qu'un tel engagement soit étendu aux autres secteurs et pour des sommes plus importantes.

Et comme le dit un réseau parisien d'associations d'aide aux migrants : « Il est temps de sortir de la logique du tout projet dans l'attribution des subventions qui s'apparente à une logique de "course aux marchés". Il faudrait permettre aux associations d'assurer les frais liés au fonctionnement de la structure pour qu'elles puissent réaliser les actions qu'elles souhaitent entreprendre, et non pas qu'elles "collent"



## Le point de vue de Patrick Viveret

“

Ce désengagement ne peut être expliqué par le fait que les caisses de l'État sont vides. Il s'agit avant tout d'un choix politique. Sinon, comment aurait-on trouvé les 13 milliards d'euros liés au paquet fiscal ? Au niveau international, des choix ont été clairement faits : 11 000 milliards de dollars pour les paradis fiscaux, 1 200 milliards consacrés à l'armement, etc. On ne peut laisser dire que les caisses sont vides.

”

### Quand la demande de subvention devient appel d'offres

Une association d'éducation populaire du Poitou-Charentes rend également compte du passage à l'appel d'offres et à la subvention sur projet où « les associations sont rabaisées au rang de sous-traitantes ». Ce constat est partagé dans de nombreux secteurs.

leurs activités à un appel à projet pour survivre. » Le même constat est fait par une autre association d'éducation populaire poitevine : « Les appels d'offres, les subventions sur projets ne permettent pas aux associations d'avoir une véritable identité et liberté. » Un responsable d'une fédération du même secteur remarque en outre que cette logique et cette pratique peuvent s'avérer dangereuses sur des activités particulièrement solvables où la concurrence des entreprises commerciales se fait de plus en plus forte.

### Au-delà des faits, le symbole

Autre problème posé par le désengagement de l'État : ses financements sont structurants. Ils sont souvent nécessaires à la participation d'autres bailleurs publics. Il n'est pas rare que le retrait de l'État entraîne celui des autres partenaires publics. Le financement étatique est aussi celui qui permet de reconnaître la contribution de l'association à l'intérêt général. Si le relais sur les financements a été pris par les collectivités territoriales, on peut légitimement s'interroger sur leur capacité à se substituer à une nouvelle étape du désengagement de l'État au moment où le gouvernement envisage une réforme des finances publiques locales. De plus, le relais des

collectivités territoriales ne pourra pas être garanti sur certaines des lignes budgétaires assurées actuellement par l'État (appui aux têtes de réseaux dans leurs fonctions d'information et de formation, projets d'envergure nationale...) du fait du principe d'intérêt local qui conditionne le subventionnement ; « Nous ne pouvons, de par notre caractère national, être soutenu par une collectivité locale », remarque ainsi une fédération culturelle.

Face à ces évolutions, les conclusions de la mission parlementaire d'information sur le financement et la gouvernance des associations sont attendues pour octobre. Cette mission se prononcera-t-elle sur ce sujet ? La CPCA a d'ores et déjà fait connaître au président de cette mission, le député Pierre Morange, qu'une proposition de loi visant à définir la notion de subvention contribuerait à sécuriser le financement des associations, précisément au moment où les financements d'État sont en baisse. ■

<sup>1</sup> « Bernard Amsalem pousse un cri d'alarme concernant l'avenir du sport français », *Le Nouvel Observateur*, 17 mai 2008.



## Le point de vue de Patrick Viveret

“

La proposition de définition de subvention est à mettre en lien avec la manière dont on considère la richesse aujourd'hui. La vision centrée sur la seule richesse monétaire n'est plus tenable. J'espère que la commission Stiglitz ira dans ce sens. Avec cette proposition législative, il y a l'occasion pour la vie associative de montrer en quoi sa contribution sociale à la richesse du pays est positive. La proposition de sécurisation des financements publics par la généralisation des contrats de financement pluriannuels est en accord avec l'esprit de la Charte des engagements réciproques de 2001.

”

## Repères

### Élections présidentielles 2007 : les propositions des candidats

Le 20 janvier 2007, cinq candidats à l'élection présidentielle sont venus présenter leurs projets pour le monde associatif devant 1 000 personnes réunies au Palais Brongniart. Cet événement s'inscrivait dans le cadre de la campagne de la CPCA intitulée : « 2007-2012 : que serait la vie sans les associations ? ». Tour d'horizon de leurs principales propositions concernant le financement des associations.

■ **François Bayrou (MoDem)** : « Il faut, pour les associations, une visibilité de leur avenir. Cela ne peut se faire que dans le cadre des conventions pluriannuelles ».

- Adoption d'une définition législative de la notion de subvention ;
- Mise en de place de CPO avec évaluation.

■ **Marie-George Buffet (PCF)** : « Il faut éviter la fragilisation des associations par le recours systématique à la concurrence avec le secteur lucratif. »

- Budget du ministère en charge de la vie associative équivalent à 1 % du PIB ;

- Généralisation du conventionnement pour sécuriser les relations contractuelles et favoriser le financement du projet de l'association.

■ **Ségolène Royal (PS)** : « Je propose de donner aux engagements pris par l'État (...) une force juridique équivalente à celle des marchés publics. »

- Généralisation du conventionnement ;
- Remplacement des subventions par des contrats d'intérêt général.

■ **Nicolas Sarkozy (UMP)**, représenté par Claude Malhuret : « La politique des conventions pluriannuelles d'objectifs, maintes fois affichée depuis plus de dix ans (...) doit devenir effective. »

- Généralisation des CPO au sein des services de l'Etat grâce à une animation interministérielle ;
- Clarification des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations.

■ **Dominique Voynet (les Verts)** : « Il est nécessaire de donner aux associations des moyens pour conduire des expériences. »

- Sécurisation et pérennisation des financements via les CPO. Lesquelles distingueront crédits d'investissement et crédits de fonctionnement.

## « Les associations auraient tout intérêt à mutualiser leurs moyens pour solliciter la générosité. »



**André Hochberg,**  
président de  
France  
Générosités

**Les financements liés au mécénat, donations, etc., ne représentent que 5 % des ressources associatives. Le dispositif d'incitations fiscales est-il en cause ?**

Non, il est largement suffisant, c'est l'un des meilleurs d'Europe. Le problème tient à ce qu'il est mal connu du public. Or ce manque de communication peut difficilement être pris en charge par les associations si elles ne veulent pas brouiller leur message vis-à-vis des donateurs (avoir du cœur/bénéficiaire d'exonérations fiscales). Du côté des entreprises, l'impact de la loi de 2003 sur le mécénat a été réel. Pourtant seules 28 % des entreprises de plus de 200 salariés sont mécènes. Dans ces deux cas, une campagne vigoureuse est essentielle.

Outre la faiblesse de la communication, il y a un handicap majeur au recours au mécénat : les réticences culturelles à aller chercher de l'argent privé, d'autant que la plupart des associations pensent que c'est à l'État de les soutenir sur des projets relevant de l'intérêt général.

**Comment expliquer que les entreprises ne s'emparent pas plus du mécénat ?**

Les entreprises fonctionnent par retour sur investissement, ce que le mécénat ne fait pas directement apparaître. Pourtant, elles y ont un intérêt en termes d'image vis-à-vis de l'extérieur mais également, et de plus en plus, en interne ; elles ont aujourd'hui besoin de mobiliser leurs salariés, de créer une unité autour de leurs valeurs. Le mécénat peut être mobilisé pour y parvenir et de fait, celui de compétences est en pleine croissance. Si on ajoute les encouragements du gouvernement, il y a une opportunité que les associations doivent saisir.

Toutefois, le mécénat n'est pas sans risque : une entreprise peut décider du jour au lendemain de ne plus soutenir une association ; il est donc préférable de répartir ce risque entre différents mécènes. Un autre risque est de devoir tordre son projet pour entrer dans les critères de sélection de l'entreprise. Mais c'est aussi le cas pour nombre de subventions sur projet ou pour les programmes européens.

**Les dons des particuliers peuvent-ils être un autre levier de financement ?**

C'est la ressource la plus importante, la plus désintéressée aussi. Elle représente un grand volume et une grande inertie : les dons sont extrêmement stables d'une année sur l'autre. Mais les petites associations, même si elles sont les premières à prendre en charge les besoins locaux, ont du mal à capter les dons des particuliers. Elles auraient tout intérêt à se regrouper pour mutualiser les fonds, à mettre en commun leurs moyens pour solliciter la générosité. Cette mutualisation peut se faire autour d'une cause ou d'un projet (personnes âgées, environnement, etc.). C'est sans doute le seul moyen pour les nouvelles associations d'accéder à cette ressource.

**La générosité est-elle un palliatif au désengagement de l'État vis-à-vis des associations ?**

Il est fondamental que l'État assume sa part de financement qui marque sa responsabilité dans l'intérêt général. On sait pourtant qu'à l'avenir, son engagement financier sera moindre, ce qui le contraint à faire des choix fondamentaux. L'unité nationale se fait autour de certaines valeurs (santé, éducation, solidarité, égalité des chances, culture...) qui définissent des domaines clés du soutien de l'État. Il est plus que nécessaire de redéfinir les priorités face à des besoins qui augmentent et se diversifient. Il y a pourtant une inertie considérable des pouvoirs publics dans l'attribution des subventions. Ils n'ont que rarement une vraie stratégie de subventionnement, plutôt des habitudes. On ne peut plus se contenter du saupoudrage et de la reconduction des acquis. Si l'inertie peut sembler le meilleur garant de la vie associative, ce n'est pas forcément dans l'intérêt du public. Les besoins auxquels les associations doivent répondre ne cessent d'évoluer. Il leur est nécessaire de trouver des moyens pour innover et de diversifier les risques. D'où l'importance de la générosité du public. En 2009, nous souhaitons donc que toutes les générosités soient déclarées grande cause nationale.

# Quel enjeu pour les financements ?



Les collectivités territoriales sont des partenaires de longue date des associations qui interviennent massivement à l'échelon local. Les lois de décentralisation ont toutefois changé la donne en confiant aux collectivités territoriales la mise en œuvre (et la responsabilité ?) de politiques publiques longtemps portées par l'État, sans qu'il y ait forcément une parfaite compensation financière. À tel point que le financement accordé par les collectivités est devenu un enjeu majeur pour les associations, plus encore dans un contexte de désengagement de l'État.

Autre enjeu, le contrôle exercé par les pouvoirs et les bailleurs publics sur leurs partenaires associatifs. Quand les autorités disent « efficience », les associations disent « instrumentalisation » ou « poids des contraintes ». Avec la mise en place de la LOLF, qui mesure l'efficacité des politiques publiques, déléguées ou non aux associations, à l'aune d'indicateurs de performance souvent quantitatifs, et plus encore avec la Revue générale des politiques publiques (RGPP), les associations s'interrogent sur la réalité du partenariat.

## Des colle

**Les collectivités peuvent-elles, en plus de leur soutien traditionnel aux associations de leur territoire, relayer les financements de l'État ? C'est tout l'enjeu que posent le désengagement de l'État et la réorganisation des politiques et services publics au gré de la décentralisation.**

**L**es collectivités territoriales sont les premiers bailleurs publics des associations, les municipalités et les communautés de communes (EPCI) en premier lieu. Mais il s'agit bien dans ces cas-là de soutenir des associations locales pour leurs activités sur un territoire donné. Les choses sont différentes quand les associations reçoivent des financements publics au titre des politiques publiques nationales, transférées aux collectivités (l'action sociale notamment).

### Un espace naturel d'intervention

63 % des associations entretiennent des relations financières avec les communes, 22 % avec le conseil général (49 % des associations employeurs)<sup>1</sup>.



# ctivités relais ?

« La deuxième étape de la décentralisation a depuis accéléré ce processus », remarquait la CPCA à l'occasion du colloque organisé le 19 janvier dernier<sup>2</sup>, en réformant en profondeur l'action publique en direction des associations. Entre 1999 et 2005, si les aides de l'État à destination des associations baissent de 5 %, celles des conseils généraux augmentent de 20 %, celles des communes de 6 % et celles des conseils régionaux de 40 %.

Des quartiers défavorisés aux zones rurales, les associations sont des acteurs clés des territoires. « Leurs activités de proximité jouent un rôle essentiel en termes de lien social, puisqu'elles sont bien souvent le dernier service d'intérêt général restant. Leur présence constitue un enjeu capital de l'aménagement du territoire, mais les moyens débloqués ne sont pas à la hauteur de cet enjeu », regrette Michel Montagne, délégué général de la CPCA Midi-Pyrénées.

## Un transfert partiel de ressources?

Quelle que soit leur couleur politique, les conseils généraux se plaignent de l'insuffisance de la compensation financière qu'ils devaient toucher dans le cadre de la décentralisation du RMI et d'autres services sociaux. Cette donnée limite d'autant plus la prise en charge des secteurs de l'insertion, du sanitaire et du social, et de l'action sociale en général.

Pour Maryse Bastin, directrice d'un CHRS du Rhône, « Passer à l'échelon local est plutôt positif puisque l'organe de décision se rapproche du terrain, mais à la seule condition qu'il y ait contrepartie financière. Ce processus n'est pas sans poser la question

des inégalités territoriales dans la prise en charge des publics. Des garde-fous doivent être mis en place. »

Pour Maïwenn L'Hostis de l'Uniopss, « les collectivités sont plutôt à l'écoute, mais les grandes masses financières se décident ailleurs. Et le précédent du RMI nous incite à la prudence. » Ce que confirme Yann Lasnier, secrétaire général du Cnajep : « L'État reporte ses dépenses (et ses logiques...) sur les collectivités, ce qui renforce leur fragilité. »

En outre, du fait du principe de l'intérêt public local, certains financements de l'État ne pourront pas être relayés par les collectivités territoriales, les subventions aux têtes de réseaux nationales notamment. Et Yann Lasnier de conclure : « Pour les associations non gestionnaires, le changement de paradigme risque d'être meurtrier. »

## Garantir l'égalité de traitement

Avec la raréfaction des ressources, la rationalisation des dépenses devient obligatoire dans les collectivités : « C'est une question d'efficacité », reconnaît Michel Montagne. Elle pose clairement la question de la concurrence. « Pour les élus locaux, il est souvent difficile de déterminer quelle association sera la mieux à même de porter un projet d'intérêt général. La reconnaissance de leur utilité sociale serait nécessaire », plaide Yann Lasnier, surtout dans un contexte de multiplication des associations de membres...

De nombreuses collectivités ont donc mis en place des procédures d'attribution et de suivi de leurs concours aux associations. Hamou Bouakkaz, adjoint au maire de Paris, chargé de la vie associative et de la démocratie locale explique : « La Ville a ►►

## Verbatim

**« Un contrat clair avec un partenaire territorial sur la base d'une convention pluriannuelle (3 ou 5 ans) assurant le fonctionnement général. Cette convention devrait comprendre des indicateurs d'évaluation. La précarité des financements étant la principale source d'épuisement de l'engagement associatif. Quand on stabilise cette question, on démultiplie les potentialités des bénévoles pour se consacrer au projet associatif. »**

Association du secteur sanitaire, social et médico-social, région lyonnaise.

# « Le débat autour de la commande publique doit être posé dans les territoires. »



**Sylvie Mathieu,**  
ancienne  
présidente de  
la CPCA  
Lorraine et  
directrice de  
l'Uriopss  
Lorraine

**Sylvie Mathieu plaide en faveur d'une commande publique concertée avec les pouvoirs publics et respectueuse des spécificités associatives. D'après elle, un tel débat pose aussi la question du coût des services de proximité délivrés aux publics fragiles<sup>1</sup>.**

**La commande publique est un mode spécifique de financement des associations. Elle induit les notions de gestionnaire et de prestataire. Quels en sont les enjeux pour un acteur associatif ?**

En premier lieu, on peut s'interroger sur la place des bénévoles dans la commande publique. Comment articuler le bénévolat avec des logiques de prestation et de gestion ? Dans la même idée, la commande publique peut mettre à mal les capacités d'expérimentation et d'innovation sociales des projets associatifs. Au sein du secteur lui-même, ce mode de financement peut mettre les acteurs associatifs en situation de concurrence – les règles de concurrence au sein du mouvement associatif sont nettement moins claires que celles propres au marché. La concurrence associative peut en effet parfois être féroce ! Cette situation risque de porter préjudice au secteur lui-même.

Les acteurs du mouvement associatif ont la responsabilité de s'unir – notamment au sein de la CPCA – pour démontrer leur capacité à dépasser le statut gestionnaire. Ils ne peuvent subir des appels d'offres strictement économiques. Nous devons démontrer l'intérêt de la contribution associative pour la cohésion des territoires. En ce sens, les enjeux de mutualisation interassociative sont extrêmement forts. Pour prendre l'exemple de l'accueil extrascolaire, le réseau Uniopss est en concurrence avec la Ligue de l'enseignement. Il y aurait pourtant matière à co-construire ensemble des

projets et des activités. Ce débat interassociatif doit avoir lieu avant d'engager le dialogue avec les élus. C'est un préalable pour mettre les associations au service du développement des territoires. Ces enjeux sont capitaux pour la vie, voire la survie, des associations.

**Quelles sont les conditions pour une commande publique respectueuse des spécificités associatives ?**

Pour éviter de tomber dans le strict registre de la prestation, l'égalité dans le traitement et la co-construction avec les pouvoirs publics sont de bons garde-fous. En Lorraine, région où j'ai exercé mon mandat de présidente de CPCA régionale, il existe une vraie collaboration entre État, conseil régional et mouvement associatif. Nous avons ainsi géré ensemble l'expérimentation du CDVA<sup>2</sup>. Les règles ont été définies de manière collégiale. À chaque euro investi par l'État, le conseil régional contribue à la même hauteur. Cette co-construction s'est prolongée dans la mise en place d'un C2RA<sup>3</sup> et d'un fonds de garantie, Lorraine Active. Sans ce dialogue et cette concertation, les associations peuvent voir leurs activités devenir de simples prestations.

**Quelles peuvent être les conséquences de ces enjeux financiers pour les usagers des associations ?**

La délégation de service public pose, en filigrane, la question de l'exclusion des publics de certains services de proximité portés par les associations. Pour bien gérer une crèche ou un service à domicile, la subvention est un levier permettant, pour les familles, d'abaisser les coûts d'accès aux services. Par exemple, dans un établissement privé d'hébergement des personnes âgées, les usagers vont payer un tarif plus élevé en comparaison avec une structure associative subventionnée. Si la subvention ne vient plus atténuer les coûts, qu'en sera-t-il de la cohésion et de la mixité sociale ? Encore une fois, le débat autour de la commande publique doit être posé dans les territoires, au sein du secteur associatif et avec les pouvoirs publics. Dans ce cadre, les associations doivent collectivement montrer la plus-value de leurs apports dans une politique publique.

<sup>1</sup> Cette interview est une retranscription de l'intervention de Sylvie Mathieu lors de l'événement CPCA du 19 janvier 2008 : « Municipales et cantonales 2008 : les associations s'engagent ! ».

<sup>2</sup> Conseil national du développement de la vie associative : instance de gestion de crédits permettant de financer essentiellement la formation des bénévoles.

<sup>3</sup> Centre de ressources régional d'animation.

►► établi des modèles de conventions types, qui portent sur une durée annuelle ou pluriannuelle, et qui concernent aussi bien le fonctionnement que l'équipement. (...) Dans certains secteurs de l'action municipi-

procédures d'évaluation. » Ce qu'admet Elie Leport (conseiller municipal à Auvers-sur-Oise) : « Le contrôle prend parfois le pas sur l'évaluation. »

lisation croissante. Mais à l'accusation d'instrumentalisation, les collectivités répondent par le consumérisme des associations.

## Verbatim

### « Travailler avec les associations comme des partenaires et non comme des prestataires de service répondant à une commande. »

Association d'insertion par l'activité économique, Puy-de-Dôme.

pale (crèches et haltes-garderies par exemple), ces conventions sont devenues quasiment la règle. Dans les autres, elles encadrent aujourd'hui la majorité des partenariats mairie/associations. » En outre, la mairie a profité de la dématérialisation des procédures administratives pour introduire « plus de simplification et de transparence dans les relations des associations avec la ville de Paris. » Si elle continue de privilégier les subventions de fonctionnement, Hamou Bouakkaz admet que « les subventions liées à des actions spécifiques tendent toutefois à se développer, notamment dans certains secteurs qui s'y prêtent particulièrement (la politique de la ville par exemple) ».

#### Instrumentalisation vs consumérisme

Cette tendance à la contractualisation et à la formalisation croissantes des relations, sous l'impulsion des normes européennes et des obligations légales de transparence, s'ajoute aux difficultés repérées par la Fonda dans son travail d'enquête sur l'accompagnement des associations : multiplication des échelons (et des interlocuteurs), segmentation des services, fragmentation du champ social par l'appareil d'État. Michel Montagne remarque : « On frôle parfois le ridicule dans les termes et les

De nombreuses associations remarquent ainsi que la distinction entre contrôle de l'utilisation des fonds publics et contrôle de la gestion de l'association est souvent mince. Gilles Garnier, vice-président du conseil général de Seine-Saint-Denis, reconnaît que les objets associatifs sont souvent fragilisés quand il s'agit de répondre à des appels à projets. Certains s'interrogent d'ailleurs sur la notion de liberté statutaire des associations et parlent d'instrumenta-

Pour Josiane Ricard, présidente du Crajep Languedoc-Roussillon : « instrumentalisation et consumérisme sont les deux facettes d'une même réalité. La première mesure l'association à l'aune des services rendus, la seconde s'explique par cette contrainte à faire toujours plus avec toujours moins, au détriment du projet associatif. Un processus qui aboutit nécessairement au consumérisme (...) Financer le fonctionnement de l'association la rendrait certainement moins consumériste. »

#### Appels d'offres

Si on en croit les témoignages des associations, les appels d'offres, à distinguer (encore ?) des appels à projet, augmentent alors que les réformes du Code des marchés publics n'ont fait que complexifier la capacité des associations à intervenir sur les marchés concurrentiels. Ce que confirme Maïwenn l'Hostis de l'Uniopss : « Dans certains secteurs

## Repères

### Politique de la ville : le Rhône innove

Pour la programmation 2008 des contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), le préfet délégué à l'égalité des chances du Rhône, chargé des crédits Acsé, a décidé d'accélérer les procédures d'instruction des dossiers et surtout de versement des subventions aux associations retenues. Il répondait ainsi à une revendication récurrente des porteurs de projet : disposer des fonds au démarrage et non au terme de la programmation. Dès juillet 2007, le préfet demandait aux élus signataires d'un Cucs de lancer leur appel à projet. En octobre, préfets, élus et associations se réunissaient dans un comité de pilotage pour définir les grandes orientations de la programmation. Le montant de l'enveloppe allouée aux communes qu'elles pouvaient inclure dans leur propre budget était également fixé. Dès la fin de l'année 2007, les bénéficiaires de subventions de moins de 3 000 euros étaient désignés, puis ceux de subventions de moins de 15 000 euros, les versements s'effectuant dès la fin du mois de janvier 2008. En février, étaient étudiés les dossiers dépassant les 15 000 euros et ceux nécessitant un conventionnement. Les associations ont reçu leur notification de subvention dans la foulée et les versements ont débuté dès le mois de mars... Une bonne pratique à diffuser.

Cf. La Lettre de la DIV n° 117, avril 2008.

de l'action sociale (personnes âgées, petite enfance, aide à domicile...), la concurrence joue à plein. La commande publique passe de plus en plus par les appels d'offres. Or, les associations ne sont pas toujours bien armées pour y répondre et elles ont souvent du mal à faire valoir leurs spécificités auprès des collectivités territoriales. »

Michel Montagne apporte un autre éclairage. Lors d'un appel d'offres du conseil régional de Midi-Pyrénées pour l'accompagnement de structures bénéficiaires d'emplois associatifs, « les têtes de réseaux associatives ont été écartées au prétexte qu'elles étaient déjà bénéficiaires d'emplois aidés. Les services de la région ont fait valoir le risque juridique. La volonté politique s'efface parfois derrière la prééminence du technique. » Une remarque que pourrait confirmer le témoignage de Christophe Durand, conseiller général du Val-d'Oise : « Le conseil général a dû passer par un appel d'offres sans mise en concurrence pour appuyer le club de foot. Ça peut paraître une aberration, mais la subvention était impossible puisque le conseil général demandait en contrepartie des billets pour les jeunes du Val-d'Oise. »

## Verbatim

**« La mise en place d'un interlocuteur unique pour la gestion des demandes de subvention au plan national, régional et départemental. Il aurait la forme d'un centre de traitement faisant appel à tous les financements possibles pour une action donnée. »**

Association sportive, Ardèche.

Plusieurs spécialistes pointent la faible mobilisation par les services juridiques des collectivités territoriales des clauses sociales du Code des marchés publics, qui permettent aux associations de répondre aux appels d'offres tout en faisant valoir leurs spécificités et leur plus-value sociale. Sur ce point, si un vade-mecum sur la distinction entre subvention et marché public a été réalisé par l'Administration suite à la première Conférence nationale de la vie associative, force est de reconnaître qu'il n'a pas été, à ce jour, largement diffusé et animé dans les territoires. ■

<sup>1</sup> Données de Viviane Tchernonog, op.cit.

<sup>2</sup> « Municipales, cantonales : les associations s'engagent ! ». Plusieurs témoignages d'élus locaux et de responsables associatifs sont extraits de leur intervention lors de ce colloque.

## Repères

### Plan banlieue 2008 : l'État minimal ou l'État garant ?

Le rapport d'Alain Lambert sur les relations financières État – collectivités (décembre 2007), conduit dans le cadre de la RGPP, citait au nombre des clarifications nécessaires, le recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes dans les quartiers défavorisés « plutôt que de subventionner lui-même le secteur associatif dont l'échelle est celle de la commune ». Objet de contractualisation entre État et collectivités (qui assument néanmoins la plus grosse part des financements), la politique de la ville et les associations qui la mettent en application sur le terrain ont souffert ces dernières années de constantes réorientations politiques (pour ne pas dire revirements) au gré des turbulences sociales dans les quartiers. Désignées comme des acteurs de premier plan dont on attend beaucoup, les associations n'en restent pas moins une variable d'ajustement budgétaire et de simples opérateurs des politiques publiques faute de concertation. Il faudra suivre l'application du Plan banlieues 2008 pour mesurer la réalité des évolutions annoncées.

## « Les associations s'exposent à un risque de requalification du mode de financement initial. »



Colas Amblard, docteur en droit, directeur de ISBL consultants et président de la commission droit des associations du barreau de Lyon.  
[www.isbl-consultants.fr](http://www.isbl-consultants.fr)



**Colas Amblard revient sur les propositions de la CPCA (cf. p. 42) pour consolider et sécuriser le financement des associations. Le renforcement du cadre juridique français et la reconnaissance des spécificités associatives au sein de la réglementation européenne lui semblent indissociables.**

### Quels sont les fondements juridiques de la proposition de la CPCA visant à définir par la loi la notion de subvention ?

Il existe bien, en droit, des textes épars permettant de cerner relativement précisément la notion juridique de subvention. Récemment, les difficultés rencontrées par certaines collectivités locales en matière d'octroi de subvention ont offert aux juridictions administratives l'opportunité de préciser les contours juridiques de ce mode de financement. Mais aucune définition juridique n'est actuellement comprise et admise par tous. Ce vide juridique laisse place à une confusion entre les différents modes de financement public du monde associatif : la subvention, la délégation de service public et le marché public.

Personne n'y trouve son compte : les associations, le plus souvent instrumentalisées, s'éloignent progressivement de leur objet statutaire initial pour répondre aux exigences imposées par le financeur public. Elles s'exposent ainsi à un risque de requalification du mode de financement initial qui peut aller jusqu'à l'obligation de reversement de la subvention. De leur côté, les personnes publiques peuvent craindre de lourdes sanctions pénales (articles 432-12 et 432-14 du Code pénal).

La proposition de la CPCA répond ainsi à une double nécessité : premièrement, clarifier les relations financières entre associations et finan-

ceurs publics (État, collectivités locales) ; deuxièmement, sécuriser le recours à ce mode de financement, actuellement en perte de vitesse.

### La CPCA demande d'autre part une nouvelle réglementation pour généraliser et renforcer le financement par conventions pluriannuelles. À quoi correspond cette proposition ?

Les associations expriment régulièrement le besoin d'inscrire leur engagement dans la durée pour pérenniser leurs actions. Tout engagement associatif, aussi louable soit-il, nécessite de reposer sur un modèle économique stable. La contractualisation des rapports associations – financeurs publics permet de co-construire dans le temps des relations fondées sur la réciprocité et l'échange. Les collectivités ne doivent plus se comporter en maîtres d'ouvrage des projets associatifs et les associations ne peuvent plus considérer ces mêmes collectivités comme des guichets uniques que l'on sollicite une fois par an seulement.

### Quels sont les enjeux européens des relations contractuelles en France entre associations et pouvoirs publics ?

Favoriser davantage l'accès des associations à la commande publique est l'enjeu majeur de cette question. Aucune disposition spécifique ne permet en effet de distinguer les activités des opérateurs associatifs non lucratifs de celles mises en œuvre par le secteur marchand. Tant que la réglementation européenne n'aura pas pris en compte cette différence, il est peu probable que les associations soient pleinement reconnues comme des opérateurs spécifiques des politiques publiques.

#### Partenariat CPCA - ISBL

La CPCA et ISBL Consultants ont signé, en mars 2008, une convention de mécénat de compétence. Les professionnels d'ISBL apportent leur expertise juridique afin d'analyser les propositions de la CPCA au regard de l'actualité législative et réglementaire associative.

## Financement des associations : Trop de contrôle ?

Ces dernières années, les contrôles sur les financements publics se sont accrus.

Si les associations reconnaissent la légitimité d'une telle démarche, elles font également le constat que les contrôles pèsent, parfois lourdement, sur leurs propres ressources. Pour assurer une veille légale et réglementaire, et répondre aux contraintes imposées par la législation, les contrôles mobilisent un personnel de plus en plus professionnalisé. Dans un tel contexte, quels temps et moyens restent-il au projet associatif ?

**P**our 25 % des associations interrogées par la CPCA, la principale difficulté de gestion tient aux poids des contrôles et/ou des contraintes croissantes imposés par les pouvoirs publics.

### Un poids fantasmé ?

Lors de son audition par la mission parlementaire sur « le financement et la gouvernance des structures associatives », présidée par Pierre Morange, député des Yvelines, la CPCA rappelait qu'en 1996, Gérard Sousi, maître de conférences à Lyon III, avait relevé pas moins de 70 contrôles légaux potentiellement applicables aux associations. Or, si on en croit les témoignages de bon nombre d'acteurs associatifs, la tendance n'a fait que s'alourdir depuis une quinzaine d'années.

L'enquête de la CPCA est une enquête d'opinion. Dès lors, on peut s'interroger sur le décalage entre la réalité des contrôles existants et la perception des répondants. Force est de constater que les associations sont soumises à de multiples procédures et dispositifs de contrôle émanant des services de l'État, des services techniques des collectivités territoriales et des organismes parapublics, auxquels s'ajoutent ceux des experts-comptables, des commissaires aux comptes ou d'autorités administratives indépendantes. Le « contrôle approprié de l'usage qui est fait des fonds publics » est assuré par

l'Inspection générale des finances. S'y ajoute le contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales

biais de campagnes nationales. D'une manière globale, le sociologue Vincent de Gauléjac a concep-

ment (allongement des délais d'instruction et de paiement, changements des procédures, des interlocuteurs et des modalités de décision) et la gestion des financements acquis (accroissement du nombre de contrôles financiers, de la complexité des rapports financiers et d'activité, changements fréquents des règlements financiers, des contrats types, des pièces à produire...). Or, qu'il s'agisse d'accéder ou de gérer des financements publics, ou de répondre aux contraintes réglementaires, c'est autant de ressources humaines, de temps de formation, de veille légale, de suivi des dossiers, etc., qu'il faut mobiliser. Ce qui pose clairement la question de la capacité des associations à y répondre dans un contexte de réduction et de précarité des financements.

## Verbatim

**« Il faudrait imposer un séminaire de formation sur les associations à tous ceux réussissant un concours de la fonction publique et qui seront, un jour ou l'autre, des interlocuteurs d'associations. »**

Association culturelle, Doubs.

des comptes. Enfin, lorsque les subventions sont versées par des collectivités territoriales, la loi prévoit un contrôle des élus et des administrés<sup>1</sup>.

Dans la plupart des cas, il s'agit d'un contrôle a posteriori de l'effectivité des aides accordées et de l'utilisation des subventions en conformité avec l'objectif invoqué dans la demande de financement. L'association doit fournir un compte rendu financier annuel (même dans le cadre des CPO depuis la circulaire du 16 janvier 2007). Mais dans le cas des financements européens, les modalités de contrôle changent ce qu'explique François Fiard, de Coordination SUD : « Il s'agit de contrôle en amont (*ex ante*) selon la méthode du cadre logique : l'ONG doit prouver être en capacité de mener le projet. » Une méthode que certains bailleurs publics verraient bien étendue à d'autres types de financement.

Au contrôle financier s'ajoutent des contrôles liés à l'activité, notamment lorsque l'association gère un service public, qu'elle bénéficie d'un agrément ou d'un statut particulier (RUP), qu'elle exerce une activité particulière (fédérations sportives, éducation, sanitaire et social...) ou une activité économique, qu'elle emploie des salariés (services fiscaux, Urssaf...) ou qu'elle fasse appel à la générosité du public par le

tualisé cette invasion du contrôle chiffré sous le terme de « quantophrénie »...

### « Un boulot à part entière »

Pour les dirigeants associatifs, au-delà du niveau des financements, c'est bien la difficulté à les mobiliser qui est source d'inquiétude. Les contraintes évoquées sont alors de deux ordres : l'accès au finance-

François Fiard fait ce constat : « La gestion des conventions de financement est un travail à part entière ! » rendu plus complexe par les changements fréquents de procédures : « Les règlements financiers et les contrats standard de l'Union européenne sont révisés tous les deux, trois ans ! Si les grosses associations peuvent y consacrer une partie ►►

## Repères

### Financements privés : quand les associations se donnent des règles

Certaines associations se sont dotées d'outils de contrôle supplémentaires, garants de leur bonne conduite, de la transparence de leurs comptes ou de leur bonne gouvernance. Les membres de Coordination SUD ont ainsi mis en place un Guide Synergie Qualité.

Le Comité de la Charte du don en confiance, organisme d'agrément et de contrôle des associations faisant appel à la générosité du public, a élaboré une Charte de déontologie qu'une soixantaine d'organismes s'engagent aujourd'hui à respecter. 150 points sont ainsi vérifiés par des auditeurs bénévoles qui tiennent au fonctionnement statutaire et à la gestion désintéressée, à la rigueur de gestion, à la qualité de la communication des actions de collecte de fonds ou à la transparence financière. Le contrôle porte sur la mise en place de procédures internes, la sélection rigoureuse des prestataires, l'affectation des dons conformément au souhait du donateur (ce qui a pu poser problème lors du tsunami), la prudence des placements, la conformité au plan comptable associatif...

# Verbatim

**« Un renforcement des exigences d'évaluation des projets associatifs en contrepartie d'une sécurisation contractuelle par le développement des conventions pluriannuelles d'objectifs. Dans les textes, c'est une réalité. Dans les faits, peu de projets financés sont évalués. »**

Association d'insertion professionnelle, Drôme.

de leur RH, ce n'est pas forcément possible pour les petites associations qui doivent assumer une prise de risque juridique. » Maïwenn l'Hostis, de l'Uniopss de confirmer : « Suivre les changements réglementaires est devenu un enfer ; en 2006, on comptait quasiment deux nouveaux textes par semaine qui constituaient autant d'obligations pour les établissements ! Ces exigences ont un coût au moment même où nous subissons des pressions pour baisser les nôtres. » Dans ce secteur aussi, le poids des contraintes et des contrôles a pu être lourd de conséquences. Un directeur d'un centre d'accueil pour adultes handicapés remarque également qu'en 15 ans, la gestion a pris une place prépondérante par rapport à l'accompagnement médico-social, pour pouvoir faire face aux demandes croissantes des administrations de contrôle.

## Quand le projet s'efface derrière les contrôles

Comme le dit le président d'une association bretonne d'insertion par l'activité économique : « Le temps passé à constituer le dossier et à justifier des dépenses est totalement inadapté à nos structures. On finit par passer plus de temps dans le travail administratif qu'en opérationnel sur les projets ! » La même remarque est faite par une association de déve-

loppement de l'agriculture biologique dans la Drôme ou par Maryse Bastin, directrice d'un CHRS du Rhône : « La rationalisation à l'extrême, intervenue en 2001-2002 avec les indicateurs de la LOLF, prend un temps infini. Nous n'avons même pas le temps de demander des

subventions annexes (du FSE par exemple). La moitié de mon travail est maintenant consacrée à de la bureaucratie. »

Certaines structures ont dû dédoubler les postes pour que des directeurs adjoints puissent se consacrer au projet associatif...

« À force d'exigence de conformité, poursuit Maryse Bastin, on peut se demander ce qu'il reste du projet associatif, de notre liberté de manœuvre. C'est oublier ce que l'utilité sociale, au cœur du projet, signifie en termes de paix et de régulations sociales. » Trop de contrôles tuent l'innovation.

## Enjeux commerciaux, enjeux politiques autour du contrôle associatif

Malgré le nombre élevé d'outils de contrôle légaux et réglementaires, et des démarches de certains collectifs



## Le point de vue de Patrick Viveret

“

Il faut bien faire la différence entre la culture du contrôle et la culture de l'évaluation. L'évaluation doit être co-construite par l'ensemble des partenaires. À partir de là, elle porte en elle une fonction démocratique. Dans l'évaluation, la quantification doit être au service d'un débat sur la qualité des politiques publiques, sinon on risque de tomber dans l'obsession du chiffre. De ce point de vue, la LOLF représentait une avancée démocratique. Il est regrettable qu'elle soit complètement détournée de son esprit pour en rester à une logique quantitative.

”



associatifs (cf. encadré p. 23), des revendications sont apparues, notamment de la part d'organismes privés, pour encore les multiplier. On peut citer le label Afaq Afnor<sup>2</sup> relatif à la gouvernance qui se présente comme un « outil de mesure de l'activité associative et de contrôle » par la certification de cabinets d'audit spécialisés. La CPCA et, derrière elle, les coordinations associatives se sont opposées à une démarche qu'elles estiment commerciale, lui préférant un dispositif d'évaluation élaboré en concertation avec le gouvernement et/ou les parlementaires.

On pourrait également citer ici le rapport de Cour des comptes, paru en 2005<sup>3</sup>, qui visait particulièrement les associations de développement et de solidarité internationale, jugées trop libres (notamment du fait du droit d'initiative reconnu aux associations par le ministère des Affaires étrangères), peu contrôlées, avec des pratiques sujettes à caution... On peut s'étonner, avec Yann Lasnier, secrétaire général du Cnajep, de cette tendance à la « criminalisation » des associations « auxquelles on impose des exigences qui ne s'appliquent pas au secteur commercial ». Dans un tel contexte, la tendance au financement sur projet selon des orientations fixées par les pouvoirs publics inquiète de nombreux acteurs associatifs qui y voient une nouvelle forme de contrôle. On peut souhaiter que la mission parlementaire conduite par le député Pierre Morange, sur les relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations, dissipe ces craintes. ■

<sup>1</sup> Art. 10 de la Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et décret du 6 juin 2001.

<sup>2</sup> Interview de Jacques Henrard, « Certifié associatif », *Associations mode d'emploi* n° 95, janvier 2008.

<sup>3</sup> « Fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le ministère des Affaires étrangères, Rapport d'information n° 46 (2005-2006) de M. Michel Charasse, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 octobre 2005.

## Repères

### Le cas du Québec Mêmes revendications, mêmes résultats ?

Le **Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQACA)** existe depuis 12 ans. Il représente environ 4 000 associations sur un total de 8 000 au Québec. Il est l'interlocuteur privilégié du gouvernement provincial pour la politique associative.

À l'instar de la Charte française des engagements réciproques signée à l'occasion du centenaire de la loi de 1901, c'est en 2001 que le gouvernement québécois engage un **plan pour l'Action communautaire autonome (ACA)** faisant office de référentiel pour une vingtaine de ministères. D'après un responsable du RQACA, « ce n'est pas une politique prescriptive et contraignante, les ministères ont le choix (...) Tout comme en France, le jeu d'acteurs au sein des gouvernements limite l'universalité de l'application de cette politique transversale ». Si le mouvement associatif a été associé à la rédaction de ce document, il ne l'a pas co-signé au motif que c'est un document d'État. Le secrétariat à l'Action communautaire autonome et aux Initiatives sociales (SACAIS) était chargé de sa rédaction. 25 millions de dollars canadiens (15 M€) ont été débloqués pour sa mise en œuvre sur 5 ans.

Force est de constater que la Charte française des engagements réciproques n'a jamais fait l'objet d'une telle évaluation bien qu'elle était prévue dans son titre V (évaluation confiée au CNVA et présentée au Parlement). Le cas du Québec est intéressant si on le compare au reste du Canada, de culture anglo-saxonne, où le financement du fonctionnement de l'association dans le cadre d'un projet d'intérêt général a disparu au profit de la seule « soumission » (ndlr : cette expression renvoie à l'appel d'offres).

La CPCA se reconnaît pleinement dans les trois principes fondamentaux soutenus par le mouvement québécois :

- a) Le respect de l'autonomie des organismes d'action communautaire autonome face aux objectifs de l'État ;
- b) L'application transversale de cette politique dans tout l'appareil gouvernemental, notamment pour généraliser l'application du dispositif de soutien financier ;
- c) La reconnaissance, le soutien et la promotion des pratiques d'action communautaire autonome, notamment au regard des bénéfices sociétaux générés.

Pour lire le rapport d'évaluation du plan pour l'Action communautaire autonome : <http://www.evalprsac.com/>.

#### Pour aller plus loin :

■ [www.comitecharte.org](http://www.comitecharte.org)  
*Lettre de la CPCA n° 73* « ONG : les démarches collectives autour de la transparence, de l'éthique et de la qualité des actions sont les meilleurs gages de fiabilité ».

■ [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org) : le Guide Synergie Qualité (cf. encadré p. 23) est librement téléchargeable sur ce site.

# Quels enjeux pour les financements ?



## RGPP : une affaire d'État ?

Avec la mise en place de la Revue générale des politiques publiques (RGPP), bon nombre d'associations, responsables de leur mise en œuvre sur le terrain, disent leur inquiétude.

**L**a refonte de certains services de l'État, partenaires traditionnels des associations, et la révision des modalités de l'accès au financement public selon des règles souvent qualifiées de purement gestionnaires, posent la question de la concertation et de l'avenir du cadre partenarial.

### Le précédent de la LOLF

La réforme des finances publiques instituée par la Loi organique des lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>, fondée sur une culture des résultats (et non plus des moyens), posait déjà la question de la concertation entre autorités publiques

et associations, pourtant responsables de la mise en application de politiques publiques sur le terrain. Deux aspects étaient particulièrement sensibles : l'introduction d'une culture de la contractualisation (qui contraint les associations à inscrire leurs projets dans les objectifs fixés par l'État) et la mise en place d'indicateurs d'évaluation de la performance de l'emploi des fonds publics, particulièrement précis. Dans la grande majorité des cas, les associations ont été écartées de la définition de ces indicateurs. La Cofac<sup>2</sup> dénonce le refus du ministère de la Culture de « [co-construire] les finalités, les objectifs, et les programmes d'action et d'évaluation ». D'autres parlent d'inefficience, voire d'absurdité de certains indicateurs. « On a vu apparaître des ratios qui ne prenaient pas du tout en compte les différences de projet », témoigne Maryse Bastin, directrice d'un CHRS. Yann Lasnier, secrétaire général du Cnajep, parle de « surenchère du quantitatif ». « Il aurait fallu qu'il y ait coproduction de ces critères. Malheureusement, les associations ne sont pas les plus proactives dans ce domaine. » Une opinion également partagée par Jean-Michel Lucas (cf. interview page 29).

Côté associatif, force est de constater que la culture partenariale n'est pas encore un réflexe. Dans les régions, combien d'associations ont écrit au préfet pour participer à la construction des budgets opérationnels de programmes (BOP) ?

### Une concertation réduite à peau de chagrin

Mais la Révision des politiques publiques (RGPP) est encore plus emblématique de l'imposition de choix étatiques définis en dehors de toute concertation. La LOLF (et les lois de finances) est une loi et donc soumise au vote des parlementaires. Il peut donc y avoir débat, annuellement, sur ses modalités d'application. Il n'en est pas de même de la RGPP confiée aux services techniques des ministères et administra-

tions via des cabinets privés d'audits, sous l'impulsion du gouvernement. Ce dernier a dit entendre le besoin de concertation avec les partenaires responsables de la mise en œuvre de ces politiques publiques sur le ter-

avec ce que cela implique de concertation, d'interministériel, nous en serions à 5 % du chemin parcouru. » Le message est clair : la RGPP est une affaire d'État.

## Verbatim

**« Il faut faire confiance (non pas aveuglément) à la compétence associative. À partir de cette posture, d'autres critères d'évaluation que ceux liés à l'obligation de moyens peuvent voir le jour... »**

Association de développement et de communication sociale, Île-de-France.

rain, les associations notamment. Or, si on en croit les témoignages des représentants associatifs, il n'en a rien été ou si rarement, et avec des succès incertains. « Le problème posé par la RGPP est la qualité de la concertation, reconnaît ainsi Maïwenn l'Hostis. Si l'Uniopss est un interlocuteur reconnu, on peut douter qu'il soit écouté au niveau national et plus encore dans le cadre de la RGPP. » François Fiard de Coordination SUD nuance : « Nous avons dû attendre longtemps avant de pouvoir être auditionnés. Mais nous avons pu rencontrer l'auditeur RGPP et le ministère concernés auxquels nous avons pu présenter nos propositions. » Reste à voir s'il y aura application sur le terrain et surtout si le droit d'initiative, particularité du secteur, sera respecté. Et au moment où le ministère des Affaires étrangères est pris dans les remous de sa réorganisation, difficile de savoir quelles logiques vont l'emporter...

Claude Guéant, directeur de cabinet du président de la République, s'est justifié récemment de cette critique d'absence de concertation (*Acteurs Publics*, 27 juin 2008) : « Si nous avons adopté des méthodes classiques de préparation de la décision

### Moins d'interlocuteurs sur le terrain ?

C'est l'autre question soulevée par la RGPP : la réorganisation des services et des administrations centrales et déconcentrées. « Le mot d'ordre de la RGPP est de ne pas dépenser un euro de plus en réduisant notamment le nombre de fonctionnaires, ce qui risque à court terme, d'avoir une incidence sur les associations, craint Maïwenn l'Hostis. On peut déjà s'inquiéter de la réorganisation des DDASS et des DRASS, et de la diminution du nombre d'agents sur le terrain. » Des inquiétudes identiques s'expriment dans le secteur sportif qui devra en outre subir la baisse des subventions accordées aux fédérations sportives et le retrait des postes mis à disposition. Au nombre des mesures annoncées dans le cadre de la RGPP : la fusion des DDJS et DRDJS dans des directions plus globales, la disparition de l'échelon départemental du Centre national pour le développement du sport (CNDS) et de nouvelles orientations. Le secteur sportif déplore en outre le manque de concertation sur l'accompagnement éducatif...



► D'un autre côté, la réorganisation de l'État à venir laisse présager un renforcement de l'échelon administratif régional. C'est le cas pour les directions départementales du travail amenées à disparaître au profit d'un renforcement de la direction régionale. Cette configuration peut jouer en faveur du mouvement associatif dont la représentation à l'échelle régionale est davantage structurée. Dans certains domaines, la RGPP pourrait ainsi être une occasion pour le secteur de retrouver en région un vis-à-vis étatique relégitimé.

On pourrait également évoquer la révision générale des politiques publiques conduite au Canada entre 1994 et 1998. Appelée Revue des programmes, elle faisait suite à l'engagement du gouvernement, en 1993, de réduire le déficit de 5,9 % à 3 % du PIB en 3 ans par une diminution des dépenses. Or, dans la province du Québec, la concertation n'a jamais cessé entre les gouvernements et le mouvement de l'action communautaire. Début 2000, le mouvement négociait un « plan d'action » censé représenter un cadre de référence pour tous les fonctionnaires provinciaux travaillant avec les associations (voir encadré p. 25). Ce plan, assorti de moyens, a été mis en œuvre, évalué et fait aujourd'hui l'objet de nouvelles négociations pour les 5 prochaines années.



### *Le point de vue de Patrick Viveret*

“ Sur le plan institutionnel, la question est de savoir si la RGPP permettra le maintien d'une Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIESES), dispositif essentiel pour la vie associative. ”

## *La position de la CPCA*

### **La place des associations dans la modernisation de l'État**

Les résultats de la RGPP aboutiront très certainement à un profond renouvellement de l'action publique qui pourrait – à l'image des pays qui ont déjà suivi cette démarche – recourir de façon accrue aux associations pour la mise en œuvre d'activités d'intérêt général. Si une telle évolution est source d'innovations, elle porte en elle le risque d'une fragilisation des associations qui ne peuvent être réduites à de simples prestataires des pouvoirs publics. Le partenariat entre État et associations a vocation à se consolider. Pour mettre en place les conditions techniques, économiques et politiques de cette consolidation, la CPCA plaide en faveur :

- a) d'une meilleure mesure de la richesse créée par les associations grâce une animation interministérielle – dans le cadre de la RGPP – du dossier Vie associative,
- b) d'une concertation nationale entre représentants de l'État et représentants associatifs visant un état des lieux du poids et des modalités de participation des associations aux politiques de l'État,
- c) d'une modernisation des conditions contractuelles entre pouvoirs publics et associations dans le cadre de la prochaine Conférence nationale de la vie associative sous l'égide du président de la République.

D'une manière générale, la réforme de l'État actuellement en cours est une opportunité pour moderniser les conditions du partenariat d'intérêt général entre État et associations. La prise en compte et la reconnaissance du fait associatif dans les politiques publiques est une des conditions du développement d'une économie davantage respectueuse des personnes.

En France, les associations ne remettent pas en cause la réforme de l'État mais déplorent la qualité de la concertation du point de vue même de l'efficacité de la démarche.

L'esprit de la Charte des engagements réciproques de 2001 avait pu laisser penser que pour une telle réorganisation de l'État, le dialogue avec les associations aurait été nécessaire (et fécond) pour moderniser les politiques publiques. C'est pourquoi, la Coordination des associations culturelles, la Cofac, soutenue par la CPCA propose aujourd'hui que cette réforme devienne la RG3P, Révision générale des politiques publiques avec les partenaires. ■

<sup>1</sup> votée le 1<sup>er</sup> août 2001 et applicable à toutes les administrations depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

<sup>2</sup> Coordination des fédérations et associations de culture et de communication (membre de la CPCA).

## « Il faut faire la grève des indicateurs pour sauver la LOLF. »



Jean-Michel Lucas, maître de conférences en sciences économiques à l'université Rennes 2.

### La LOLF est souvent mise en avant pour expliquer les difficultés de financement des associations...

Il faut faire la distinction entre la LOLF en tant que loi de principes et le projet annuel de performance (PAP)\* de chacun des ministères. Dans ses attendus, si elle devait apporter aux parlementaires un nouvel éclairage sur les politiques publiques, la LOLF introduisait le principe de transparence qui est à la base même de la démocratie, et cette transparence devait porter à la fois sur les objectifs, les modalités de mise en oeuvre et les performances de l'action publique. Elle ouvrait aussi la voie à des phases de concertation, sinon même de co-construction, de ces politiques avec les acteurs qui y participent, dont nombre d'associations.

Malheureusement, elle a été tronquée, limitée aux indicateurs sans passer par la case concertation.

### Comment l'esprit de la LOLF a-t-il été dévoyé ?

Avec les indicateurs, on est passé de l'esprit de transparence à une approche gestionnaire de contrôle. On a écarté les discussions sur le sens des actions. Dans certains cas, là où l'Administration est moins forte, le dialogue a été possible : dans ce secteur, les associations et les services de l'État ont mis en place une charte partagée sur les bonnes pratiques. Les indicateurs sont venus ensuite, comme reflet des négociations entre interlocuteurs qui se respectent.

Mais dans le domaine de la culture, les associations n'ont pas été consultées sur la valeur des actions, le ministère arguant du manque de temps... Le vote du budget est un moment clé de la démocratie, manquer de temps alors qu'on tente d'en établir les principes et modalités, c'est tromper son monde ! Si bien qu'on aboutit à des indicateurs stupides. Par exemple un des indicateurs fixe comme objectif, qu'à l'horizon de 2010, les structures de spectacle vivant doivent dégager des recettes hors subvention de 50 euros par fauteuil. On se croirait dans une gestion privée du spectacle vivant. Et surtout, ce n'est certainement pas un indicateur de performance, tout juste un indicateur de gestion d'une activité commerciale.

Les associations ont toute légitimité à contester de tels indicateurs et à interroger les services et les parlementaires sur le sens politique d'une telle approche.

### Quelle stratégie adopter ?

Le PAP Culture fait 186 pages : les associations doivent s'en emparer, examiner les diverses mesures, qui ont le mérite d'être formulées par écrit, quelquefois avec précision, et aller dire à leurs parlementaires, arguments à l'appui, que tel ou tel point n'est pas sérieux, qu'il ne peut être défendu. Les indicateurs ne sont que le résultat de processus de négociations et les PAP se négocient tous les ans. Les associations doivent demander aux parlementaires et aux ministères d'être associées à l'élaboration des objectifs et des actions. Elles doivent contribuer à la réflexion sur le sens à donner à la notion de « performance de l'action publique » puisque, bien souvent, elles en sont les acteurs. Elles ont cette légitimité, surtout dans les ministères qui « font faire aux autres » (la culture par exemple qui, sortie de ces grands établissements, ne fait rien en propre). Il en est de même pour la jeunesse et les sports, le sanitaire et social (dans une certaine mesure)...

Les associations sont victimes de la double peine : elles voient leurs crédits réduits et doivent pourtant répondre aux exigences des indicateurs... et leur application est chronophage, ce qui n'aurait pas été le cas si elles avaient participé à leur élaboration et en avaient fait des outils de valorisation de leur propre action relevant de l'intérêt général.

### Certaines associations relèvent qu'il y a une certaine souplesse dans l'application des indicateurs...

Il faut arrêter de considérer cette affaire de la LOLF comme une contrainte insupportable qu'il faudrait contourner en se cachant dans ses interstices pour éviter l'orage. On ne réglera pas ainsi le problème de fond. Les associations doivent faire valoir qu'elles acceptent d'être évaluées (parce qu'il est tout aussi légitime que l'argent du contribuable soit dépensé dans la transparence), mais avec des indicateurs qu'elles auront contribué à construire. La LOLF existe depuis 2001, on est en 2008 ; il est temps que les associations s'emparent des lieux de débats sur la construction des politiques publiques... Et pas seulement en France mais aussi en Europe. Et si l'heure n'est pas au dialogue, elle est à la résistance ! Il faut faire la grève des indicateurs pour sauver la LOLF.

\* Projet annuel de performance, établi pour chaque programme et annexé au projet de loi de finances chaque année.

## Utilité sociale : un enjeu pour le financement associatif ?

Dans un contexte de réforme des finances publiques (contraintes budgétaires, prégnance de la notion de performance), les associations, notamment celles qui perçoivent des financements publics, sont confrontées à la question de valoriser leur valeur ajoutée économique et sociale. L'enjeu : faire valoir leurs spécificités et démontrer que leur plus-value n'est pas systématiquement quantifiable (création de lien social, évitement de coûts sociaux à plus long terme...).

**C**omment une association qui perçoit des financements publics, peut-elle valoriser sa contribution à l'intérêt général ? Cette question est bien souvent source de malentendus et de confusion entre contrôle, évaluation et performance. Dans ce contexte, la mesure de l'utilité sociale peut apparaître comme un moyen de démontrer en quoi une subvention peut avant tout relever d'une logique d'investissement public. En voie de développement, cette démarche fait ainsi partie des débats autour du financement des associations.

### Une définition fiscale

Jusqu'à présent, la seule définition de l'utilité sociale est celle de l'administration fiscale, soit une notion sur laquelle les associations n'ont pas pu se prononcer. Tout l'enjeu du débat consiste donc à élaborer une nouvelle acception qui rende compte de la spécificité de l'action associative par rapport au secteur commercial d'une part et à l'action publique d'autre part. Comme le dit François Moreau<sup>1</sup> : « L'évaluation de l'utilité sociale des associations devient un enjeu fort. Pour les responsables associatifs, y répondre consiste à développer les conditions dans lesquelles une nouvelle convention sociale et politique, celle de « l'utilité sociale », pourrait être élaborée par les acteurs associatifs eux-mêmes, puis servir de grille de référence pour mieux qualifier les acteurs du champ, et mieux quantifier les résultats qu'ils obtiennent. Si l'utilité sociale d'une association s'articule aux finalités de son projet, évaluer cette utilité sociale conduit nécessairement à questionner l'impact social ou sociétal des activités produites ; c'est-à-dire là où l'utilité sociale des associations rencontre l'intérêt général de la puissance publique. Mais ce point de rencontre est très conflictuel. » ■

<sup>1</sup> François Moreau, « L'évaluation de l'utilité sociale des associations : Une injonction de la puissance publique ? », ISBL Consultants, 26 mai 2007.

## « L'utilité sociale est davantage une démarche qu'un indicateur. »



**Hélène Trouvé,**  
chercheur au  
Centre  
d'Économie  
de la  
Sorbonne  
Unité  
Matisse-CNRS

### Depuis quand parle-t-on d'utilité sociale ?

On a coutume de dater l'émergence de la notion d'utilité sociale d'un arrêt du Conseil d'État de 1973 : l'arrêt de la clinique Saint-Luc. Le terme n'est pas encore clairement employé mais les termes du débat sont posés. Cette clinique, gérée sous statut d'économie sociale, est suspectée de concurrence déloyale. Les critères communément admis pour rendre compte de la non-lucrativité (gestion désintéressée et réinvestissement des excédents dans le projet) sont jugés insuffisants. Le Conseil d'État en adjoint un autre : la clinique doit faire la preuve d'une contribution spécifique que l'on peut qualifier d'utilité sociale. Cette notion apparaît clairement dans l'instruction fiscale de 1998 où elle est introduite par la règle des 4 P : « est d'utilité sociale l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou de façon peu satisfaisante, [réalisée par des] organismes sans but lucratif qui peuvent contribuer à l'exercice d'une mission d'intérêt général ». Cette définition fiscale est souvent rejetée par les acteurs de l'économie sociale parce qu'il s'agit d'une définition négative (« une activité qui n'est pas ») en référence au secteur marchand, ce qui pourrait signifier qu'une activité perdrait tout caractère d'utilité sociale dès lors qu'elle serait proposée par le marché... L'ambition de la notion d'utilité sociale est de définir un indicateur synthétique qui permette de confirmer la spécificité de l'économie sociale, de justifier sa complémentarité, de définir un espace légitime d'intervention et d'en assurer la pérennité.

### Quels sont les enjeux de son évaluation dans un contexte de financement des activités associatives ?

Tel que construit, le référentiel d'évaluation ne laisse que peu de liberté d'adaptation au secteur d'activité. C'est pourtant une utopie de croire qu'il existe une méthode applicable à tout secteur. C'est tout le paradoxe des pouvoirs publics : ils cherchent à évaluer quelque chose qui n'est pas défini et, pour ce faire, ils sont tentés de recourir à des indicateurs de gestion classiques alors que l'utilité sociale permettait justement de définir des indicateurs alternatifs. La tentative de monétarisation de l'utilité sociale, de dimensions comme le relationnel, la dynamique ou l'attractivité territoriale est sujette à caution.

### Avez-vous l'impression qu'aujourd'hui le terme est dévoyé pour n'en faire qu'un indicateur de performance ?

Oui, mais c'est à replacer dans un mouvement plus général d'évaluation par les pouvoirs publics (LOLF, RGPP...) et le secteur marchand. Il est troublant de voir comment l'Union européenne notamment tente d'articuler utilité sociale et responsabilité sociale des entreprises (RSE). L'Union européenne invite les entreprises à se tourner vers le secteur associatif pour voir comment il a su concilier viabilité économique, responsabilité sociale et gestion collective. Il convient pourtant de distinguer « indicateur de performance » de « performance économique ». Or l'utilité sociale n'est pas qu'un indicateur de performance. Elle est aussi une opportunité : celle de valoriser la faculté de l'économie sociale à mettre en œuvre un projet économique qui intègre la notion de solidarité. L'utilité sociale est davantage une démarche qu'un indicateur.

### Certains pensent que l'utilité sociale pourrait être un nouvel instrument de contrôle...

C'est un discours récurrent dans les associations ; ce qui est légitime eu égard à la genèse de la notion et à des positionnements récents comme le rapport du Medef sur « L'économie sociale n'a pas le monopole de l'utilité sociale ». La distance que les associations prennent vis-à-vis de ce concept est une position défensive. Il est temps pour les associations d'avoir une démarche offensive ; par rapport à la RSE notamment, ce qui les différencie tient bien à cette dimension d'utilité sociale, un effet qui provient de leurs valeurs, de leur mode de fonctionnement interne quand la RSE propose une démarche qualité à visée stratégique. L'utilité sociale est le produit des aspirations de l'économie sociale et des besoins sociaux auxquels elle répond. La RSE n'est pas un résultat, mais un objectif. L'économie sociale pourrait revendiquer le monopole de l'utilité sociale. Tant que les associations ne saisiront pas l'opportunité que constitue l'utilité sociale en termes de redéfinition de valeurs communes, de remise en perspective, d'évaluation des résultats en fonction des valeurs, l'utilité sociale risque de demeurer un critère imposé par les pouvoirs publics.



En cas de problèmes de trésorerie, le premier réflexe des associations interrogées est de réorganiser ou de supprimer certaines de leurs activités, puis elles négocient avec leurs débiteurs, sollicitent leurs membres, se tournent vers des partenaires financiers publics ou privés, pour enfin recourir à des outils bancaires. On peut s'étonner de la faiblesse du recours aux solutions bancaires. Réticences culturelles ou méconnaissance d'un côté, manque d'adaptation de ces outils de l'autre, sont autant de causes avancées pour expliquer cette situation. Pourtant, avec l'amenuisement des ressources, les solutions bancaires ouvrent de nouvelles perspectives au même titre que la philanthropie ou les fonds structurels européens (peu sollicités). La difficulté à accéder à des ressources stables et pérennes n'est pas le seul facteur de fragilité des associations, le manque de compétence en gestion et/ou en ingénierie financière en est un autre. Ici, les associations auraient tout à gagner à miser sur l'accompagnement de divers réseaux.



# L'alternative bancaire ?

**L'enquête de la CPCA révèle qu'en cas de problème de trésorerie, la solution bancaire est une des dernières envisagées. Freins culturels des associations, frilosité des opérateurs bancaires, manque d'outils adaptés, notamment en termes de garantie ? Les causes sont multiples. Mais la solution bancaire peut-elle être un outil de consolidation des ressources associatives ?**

## Pratiques et réticences

Si les relations avec les banques sont globalement bonnes, les associations recourent peu aux outils bancaires : 22,6 % utilisent (ou ont utilisé) des crédits court terme (découvert et Dailly), 12,5 % des crédits moyen terme (investissement matériel et équipement), 8 % des crédits long terme pour des investissements immobiliers. Elles sont 40 % à ne pas y recourir du tout, ce qui n'est pas sans poser la question d'une utilisation

dangereuse des fonds propres. On pourrait aller plus loin : quand elles ont des problèmes de trésorerie, elles ne sont que 8 % à penser à un emprunt bancaire et 2,5 % à solliciter une garantie bancaire sur cet emprunt.

Devant la faiblesse de mobilisation des outils bancaires, la première question est celle de leur adaptation aux besoins des associations. La deuxième, celle de l'accès des associations à de telles solutions. Et la troisième est sans doute à chercher dans les mentalités ou les réflexes culturels.

## Faiblesse de l'emprunt : des cultures inconciliables ?

Si les associations du sanitaire et social, fortement employeuses, recourent régulièrement au Dailly, une créance sur subvention, on ne peut en dire autant de toutes les associations : 74 % déclarent ne pas avoir fait de demande de prêt au cours des trois dernières années, 83 % ne jamais avoir entendu parlé de la garantie bancaire. François Soulage, président d'ESFIN et du Secours catholique, avance une première explication : « Le problème tient pour partie à un frein culturel : les petites associations

ne souhaitent pas s'endetter et n'ont donc pas le réflexe du crédit pour couvrir leur besoin en investissement. »

Mais l'attitude des opérateurs bancaires doit aussi être soulignée. Denis Dementhon, chargé de mission à France Active, rajoute en effet : « Certaines associations ont des flux financiers trop faibles pour que leur banque leur fasse des propositions de crédit. » Les associations parlent de défiance des banques quant à leur capacité de remboursement. « Le véritable enjeu est de couvrir certains besoins de trésorerie (des petits problèmes ponctuels) qui ne le sont pas par le Dailly et sur lesquels la réponse des banques n'est pas satisfaisante aujourd'hui », poursuit Denis Dementhon. Au nombre des situations non couvertes, les subventions mal notifiées, ou pas notifiées du tout du fait de reconduction « tacite », les soldes de CPO conditionnés au rapport d'évaluation (et donc aux résultats du projet), etc.

## Un pôle de garantie bancaire : oui, mais...

Peu d'associations connaissent la garantie bancaire, mais les « initiées » la plébiscitent, ►►

## Verbatim

**« Il faudrait pouvoir obtenir des facilités bancaires entre le moment où une subvention est accordée et le moment où elle est versée. »**

Association d'animation culturelle, Île-de-France.

# Verbatim

## « Des prêts à taux 0 si le projet est reconnu d'utilité publique. »

Association de soins à domicile pour personnes âgées et handicapées, Nord.

►► ce que relèvent plusieurs coordinations associatives... Lors de la première Conférence nationale de la vie associative, l'idée d'un pôle de garantie bancaire avait été émise. Elle le fut de nouveau par Roselyne Bachelot, lors de la conférence de la CPCA précédant les municipales. Pourtant, jusqu'à ce jour, rien n'a été mis en place. Pour Denis Dementhon, « c'est une idée nébuleuse tant que les opérateurs de garantie ne développent pas leur action en la matière. Le problème n'est pas lié à l'absence d'outils de garantie, mais à l'accès à ces fonds. »

François Soulage veut aller plus loin. Il appelle de ses vœux « un fonds qui garantisse de manière certaine le versement de la subvention ». Pour ce faire, une seule solution : la subrogation\*. « Si on n'obtient pas la subrogation sur ce fonds, on perd notre temps. Seule une autorité indépendante pourra faire front aux bailleurs publics et exiger le versement des subventions. Le droit français est formel sur la légalité de cette position. » Ce serait aussi un moyen d'obtenir des taux d'intérêt plus bas...

### En finir avec le culte de l'équilibre

Mais au-delà des solutions bancaires, la solution est sans doute à chercher dans la possibilité pour les associations de se constituer des fonds propres. François Soulage dénonce les dommages du « culte de l'équilibre » : « Dans l'esprit de bon nombre d'associations et de bailleurs publics, il faut être parfaitement à l'équilibre. Si on dégage trop de

bénéfices, c'est que le montant de la subvention est trop élevé et il sera revu à la baisse. Si bien qu'au moindre problème, les associations s'effondrent. La solution bancaire n'est pas la solution. Les associations doivent faire admettre de pouvoir conserver une partie de leurs bénéfices pour se constituer des fonds propres. C'est une bataille à mener avec l'État qui fait une interprétation très restrictive de la non-lucrativité. »

Denis Dementhon renchérit : « Tant que l'on ne réfléchira pas sérieusement à la notion de non lucratif, les solutions techniques resteront à un stade embryonnaire. Une association tout juste à l'équilibre fait peur à une banque qui ne lui fera pas d'offre. » Et de conclure « Le problème principal tient au manque de lisibilité à long terme des besoins associatifs pour pouvoir leur proposer des crédits. Et ici, les associations ne sont pas les seules en cause, leurs partenaires publics ont leur part de responsabilité. » ■

\* Subrogation : substitution d'une personne à une autre en matière juridique. Si une personne paie la dette qu'une autre personne doit à un créancier, elle est subrogée dans les droits des créanciers, c'est-à-dire qu'elle devient bénéficiaire de tous les droits et recours du créancier.

### Pour aller plus loin :

Le site Solfia (Solutions de financement pour les associations), rubrique « outils », items « les produits et services bancaires » : <http://www.solfia.org>

## Repères

### Finances solidaires : des solutions alternatives

Pour couvrir les besoins liés au cycle d'exploitation (notamment au délai de versement des subventions...) et permettre l'accès à des crédits à court terme pour les besoins de trésorerie ponctuels, ou pour permettre aux associations d'investir lors de la création ou du développement d'activités, les organismes de finances solidaires peuvent constituer une solution alternative à l'offre bancaire « classique ». Leurs interventions s'inscrivent généralement dans une logique de (re)structuration financière des projets. Elles visent à donner aux acteurs associatifs les moyens d'asseoir leur développement et d'avoir une visibilité sur un plus long terme : prêts ou apports en fonds propres, quasi-fonds propres ou endettement à moyen terme, prêt participatif à moyen ou long terme, mais aussi garantie bancaire. Dans ce domaine, France Active vient d'ouvrir un nouveau Fonds de garantie petites et moyennes associations (FGPMA) pour apporter des solutions au segment associatif le plus mal couvert par l'offre bancaire. En les solvabilisant, il permet aux petites structures d'« investir sans dégrader leur trésorerie », c'est-à-dire de ne pas toucher à des fonds propres (bien trop précieux) pour couvrir les aléas de trésorerie dès lors qu'elles souhaitent développer leur projet.

# Immobilier des associations : faut-il être propriétaire ?

## Les opportunités offertes par le régime OPCI

*Faut-il être propriétaire de son patrimoine d'exploitation ? Les associations dont le métier implique un parc immobilier conséquent - associations du secteur sanitaire, médico-social, du tourisme social...- sont de plus en plus intéressées par un nouvel outil, l'OPCI, qui répond à une problématique que rencontrent aussi d'autres métiers.*

Dans la famille des sociétés foncières, après la Société Civile Immobilière (SCI), la Société Civile de Placement Immobilier (SCPI), la Société d'Investissement Immobilier Cotée (SIIC), est né l'Organisme de Placement Collectif en Immobilier (OPCI).

Il apporte des réponses à des associations qui souhaitent par exemple :

- Utiliser leur actif immobilier pour dégager des marges de manœuvre financières, effectuer des travaux de rénovation ou saisir des opportunités pour développer leur parc.
- Se concentrer sur leur cœur de métier tout en effectuant des synergies dans la gestion de leur parc, surtout lorsqu'il est diffus comme dans le cas d'associations fédérées.
- Maintenir l'immobilier au service du projet associatif, en gardant la maîtrise et celle des loyers.

### OPCI : UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'IMMOBILIER

Les avantages de ce nouveau statut de foncière apparaissent nombreux pour les métiers impliquant un parc immobilier important, surtout si l'OPCI est constitué avec des règles de fonctionnement allégées (RFA) et avec effet de levier (EL).

- En établissant des règles de fonctionnement sur mesure et en cooptant leurs investisseurs, les OPCI RFA se révèlent être des outils souples et adaptés en termes de gouvernance.

- La gestion dynamique du parc offre un large choix de possibilités avec recours possible à des investisseurs extérieurs et à de l'endettement bancaire (EL).
- La valorisation de la part se fait sur la base d'une évaluation biennale par des experts immobiliers indépendants (alors que dans un véhicule coté elle est faite sur une logique de marché financier).
- L'OPCI assure sa propre liquidité. Le porteur n'a donc pas à trouver un acheteur lorsqu'il veut céder ses parts.
- La transparence fiscale peut se révéler avantageuse dans certaines situations.

### LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

Le cadre juridique des OPCI s'inspire de celui des Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières (OPCVM). Soumis à l'agrément de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), ils doivent être gérés par une société de gestion spécifique. Ils font l'objet de contrôles indépendants, notamment par des experts immobiliers pour déterminer la valeur des parts sociales.

Les OPCI peuvent détenir tous types d'actifs immobiliers, quel que soit le secteur, de façon directe ou indirecte via des sociétés de personnes ou de capitaux. Ils peuvent également faire construire des immeubles, y réaliser des travaux et procéder librement à des arbitrages entre actifs sans devoir

respecter une durée minimum de détention. Seule contrainte : ils ne peuvent effectuer des opérations de marchand de biens.

Aucun secteur n'est exclu a priori, même les établissements sous tarification administrée. La question, légitimement posée, de l'externalisation d'un bien financée directement ou indirectement sur des fonds publics doit faire l'objet d'une concertation globale avec les administrations et les financeurs concernés.

Les OPCI apparaissent bien comme une opportunité pour rationaliser la gestion de l'immobilier d'exploitation tout en dégageant des marges de manœuvre financières pour assurer le développement de l'association.

Jean Delour

Responsable Ingénierie Financière

E-mail : [jean.delour@credit-cooperatif.coop](mailto:jean.delour@credit-cooperatif.coop)

Direction des Organismes  
et Services d'Intérêt Général  
33, rue des Trois Fontanot - BP211  
92002 Nanterre cedex



**CREDIT  
COOPERATIF**

C'est un choix

« Le développement très rapide du secteur laisse à penser que la finance solidaire peut constituer une des réponses aux besoins de financement des associations. »



**Guillaume Légaut, directeur de Finansol, association fondée en 1995 fédérant les organisations de finance solidaire en France (financeurs solidaires et établissements financiers). [www.finansol.org](http://www.finansol.org)**

**En quoi les finances solidaires concernent-elles les associations et en quoi peuvent-elles répondre à leurs besoins de financement ?**

L'argent est souvent un sujet tabou qui semble a priori en contradiction avec le projet associatif, lequel est par principe non lucratif. Or, il est possible de mettre l'argent au service de ses valeurs et de l'humain. Les finances solidaires consistent précisément à investir ou à placer son capital en privilégiant la recherche de valeur ajoutée sociale sur celle du profit.

Si les associations peuvent bénéficier des finances solidaires pour se financer, elles peuvent aussi participer à la promotion et au développement du secteur. Elles peuvent ainsi jouer un rôle très utile d'information auprès de leurs adhérents et auprès du public. Elles peuvent enfin faire le choix d'une gestion responsable de leur trésorerie en optant pour des placements solidaires ayant le label Finansol qui allient performance financière et plus-value sociale.

**La récente loi de modernisation de l'économie (LME) prévoit le développement de l'économie solidaire. Quelles sont, d'après vous, les principales avancées que permet le texte et quels sont les points sur lesquels il faudra être particulièrement vigilant ?**

La loi de modernisation de l'économie adoptée le 22 juillet dernier comporte effectivement des mesures en faveur du microcrédit, de l'épargne salariale solidaire et du financement des associations. Ainsi, les associations de microcrédit pourront désormais prêter à tous les créateurs de très petites entreprises (TPE). Souhaitons néanmoins que la priorité du microcrédit pour les personnes en situation sociale fragile ne soit pas oubliée. En outre, les associations de microcrédit pourront financer plus largement les pro-

jets d'insertion en faveur du retour à l'emploi, par exemple pour l'achat d'un véhicule ou des frais de déménagement.

Désormais, un fonds finançant des entreprises solidaires (FCPES) doit être proposé aux salariés pour tous les plans d'épargne en entreprise et non pas seulement pour les plans d'épargne retraite (PERCO). En outre, les règles d'investissement des fonds finançant des entreprises solidaires (FCPES) sont assouplies. Ces mesures vont favoriser le développement de l'épargne salariale finançant des entreprises solidaires et, dans ce cadre, l'apport d'actifs à des associations. Il faudra être attentif pour éviter tout dévoiement de la notion de solidarité.

**Cette consolidation de l'épargne solidaire est-elle significative d'un meilleur accès, à terme, des associations aux outils bancaires ?**

Il est vrai que les banques ne prennent pas encore suffisamment en compte les aspirations des citoyens en matière d'engagement, de responsabilité et d'éthique. C'est pourquoi Finansol invite tous les citoyens et toutes les associations à se mobiliser du 18 au 25 octobre prochain autour du thème « Épargne solidaire : parlez-en à votre banquier ».

En dix ans, la finance solidaire a permis de créer plus de 150 000 emplois, de reloger près de 10 000 familles en difficulté ou de soutenir plus de 800 institutions de microcrédit dans les pays du Sud. Début 2008, la finance solidaire représentait un encours d'investissement de 366 millions d'euros. C'est encore modeste. Néanmoins, le développement très rapide du secteur permet effectivement de penser que la finance solidaire peut constituer une des réponses aux besoins de financement des associations mal satisfaits par les circuits financiers classiques.

## Accompagner pour consolider

« Fragilité » : le mot revient souvent quand on interroge les associations sur leur situation. Si la précarité des financements est souvent mise en avant, on ne saurait sous-estimer la part de la capacité des associations à gérer un budget, analyser en amont les risques liés à l'exploitation, anticiper leurs besoins de financement. On s'étonnera alors (ou pas) du faible recours aux dispositifs d'accompagnement financier.

**Q**uand on les interroge sur la cause principale de leurs difficultés de gestion, les associations sont 32 % à mettre en avant leur incapacité à évaluer justement le coût de leurs activités, 7,3 % à pointer le manque d'outils de gestion mobilisables et 9 % à évoquer le manque de formation et de compétence en matière de gestion comptable et d'analyse financière.

### Gestion : la dernière roue du carrosse ?

Une récente étude du CNAR Sport montre « le manque d'outillage des petites associations sportives en

matière de gestion comptable », quand bien même elles seraient employeurs. Le manque d'anticipation financière est également en cause dans la fermeture de nombreuses associations relevant de la politique de la ville. Et on ne compte plus les associations devenues primo-employeurs à la faveur de contrats aidés et qui découvrent, souvent trop tard, le poids des échéances. Toutes ces situations ne sont pas sans poser la question de l'accompagnement financier, plus encore lorsque l'on observe que les associations ne sont qu'à peine un quart à y avoir recours, avec des disparités fortes selon les secteurs (42 % des associations d'environnement, 12 % des associations sportives) et selon la présence de salariés (3 % seulement des associations sans salarié). L'offre d'accompagnement financier est-elle trop faible ou les dispositifs méconnus ?

### Entre manque de lisibilité et manque de soutien

Les conclusions de la recherche-action menée par la CPCA et la Fonda en avril dernier<sup>1</sup> pointent le manque de lisibilité des dispositifs publics d'accompagnement. Qu'ils soient le fait d'une impulsion étatique, cadrés par des textes réglementaires ou délégués à des acteurs associatifs, ils présentent une grande diversité tant dans leurs modalités et méthodologie d'intervention, que dans l'accompagnement proposé. Leur diversité tient également aux territoires d'intervention, à « la sensibilité » et à la nature des acteurs associatifs ayant reçu délégation. Si on ajoute les dispositifs mis en place ►►



par les collectivités ou l'offre des fédérations associatives, le risque de confusion est grand et ne facilite pas l'accès des associations non initiées... Il n'est donc pas étonnant que 68 % des associations accompagnées l'aient été par leur réseau associatif d'appartenance.

Mais l'étude soulève un autre problème pour les têtes de réseaux associatives : la priorité donnée par les pouvoirs publics aux financements sur projet au détriment du fonctionnement qui intègre les fonctions d'accompagnement des associations affiliées.

Pourtant, avec la complexification des modalités d'accès aux financements publics et les exigences accrues des bailleurs en matière d'évaluation et de contrôle, la néces-

sité d'une qualification des acteurs associatifs n'a jamais été aussi forte et l'accompagnement financier aussi légitime.

Autre grand constat de l'étude : l'absence d'une politique interministérielle pilotée par le ministère en charge de la vie associative. Le dispositif DLA, par exemple, accueille majoritairement des associations (à plus de 85 %). Pourtant, il reste piloté par une administration relevant du secrétariat d'État à l'emploi. Cette histoire institutionnelle n'a pas permis d'ancrer le référentiel « accompagnement des associations » dans l'appareil d'État.

### De la gestion de caisse à l'ingénierie financière

« Le premier niveau, celui de la gestion de caisse qui consiste à savoir comment financer son projet, monter un bon prévisionnel, calibrer ses ressources et dégager des excédents est bien pris en compte par les DLA et les réseaux associatifs », remarque Denis Dementhon, de France Active, principal réseau associatif en matière d'accompagnement financier. Et il poursuit : « Mais les associations peinent encore à traduire leur prévisionnel en anticipation de problème de trésorerie. Il faut aujourd'hui passer d'une vision budgétaire à une vision de structuration financière. » En tant que pilote du CNAR Financement, France Active soutient l'accompagne-

ment des associations sur le deuxième niveau, celui de l'ingénierie financière, notamment par des actions de formation en lien avec les autres dispositifs ou les têtes de réseaux associatives. « L'accompagnement

ce champ. » L'Uniopss a impulsé un travail en partenariat avec le CNAR Financement, pour mettre en place des formations et des outils mobilisables par l'ensemble du secteur. D'autres coordinations ou fédérations

lité d'engagement ». Pour l'UNHAJ, ce sont des « outils d'aide à la décision des dirigeants des foyers de jeunes travailleurs (construction de plans de financement, structuration financière) », également mobilisables par les DLA lors de l'accompagnement d'un foyer par exemple, ou les partenaires financiers « dans une démarche de dialogue autour des projets de développement » ; pour le Coorace un guide pédagogique transférable à toutes les structures de l'insertion par l'activité économique.

## Verbatim

**« Des mesures d'accompagnement (expertise, formation...) pour améliorer, voire mutualiser entre associations la gestion économique et financière. Il s'agit de permettre une concentration de l'énergie et de la matière grise sur le projet associatif et sur la production d'innovation sociale. »**

Association nationale d'éducation à l'environnement.

financier permet d'aller chercher des réponses professionnelles en amont plutôt que de perdre du temps à trouver des solutions court terme, autant de temps qui ne sera pas investi dans le projet associatif », conclut Denis Dementhon.

se sont engagées sur une voie identique. Le CNAR Sport, piloté par le CNOSF, a ainsi sollicité le CNAR Financement pour « sensibiliser et accompagner les petites associations créatrices d'emploi à la mise en place d'outils de gestion et d'une comptabi-

Une question demeure : alors que les regroupements et les fédérations associatives représentent 56 % du paysage associatif français, pourquoi les politiques publiques ne s'appuient-elles pas sur une telle organisation – unique en Europe – pour renforcer les compétences ? Simple oubli ou stratégie concertée ? ■

<sup>1</sup> « L'accompagnement pour les associations », *Étude et Documents* n° 5, CPCA-Fonda, avril 2008.

« On entre dans une logique professionnalisée, explique encore Yann Lasnier, secrétaire général du Cnajep, avec des modes de gestion qui s'apparentent plus à ceux d'une PME. Les associations humanitaires ont su travailler ces questions-là avec des directeurs administratifs et financiers rodés en analyse financière. Il y a un effort de formation à produire dans notre secteur. »

### Se saisir de l'accompagnement financier

Certains réseaux se sont donc emparés de la question de l'accompagnement financier. « Il y a une nécessité de monter en compétence en matière d'analyse financière, reconnaît Maïwenn L'Hostis de l'Uniopss. Notre union essaie donc de réinvestir

## Repères

### Quid du Conseil de développement de la vie associative (CDVA) ?

En cours de déconcentration, le CDVA est un outil de l'État pour accompagner les bénévoles associatifs dans leurs missions. Ses crédits de formation sont sous-dimensionnés malgré les annonces réitérées des pouvoirs publics en faveur d'une qualification croissante des dirigeants associatifs bénévoles. Dernièrement, dans une réponse à l'Assemblée nationale, Roselyne Bachelot, ministre en charge de la Vie associative, affirmait que son ministère « se mobilis[ait] pour la formation des bénévoles » et citait les chiffres de 2007... Sur 2008, le CDVA disposerait de 9,5 millions d'euros là où les associations en demandaient au moins 30. À raison de 23 euros par jour et par stagiaire, sur 6 jours maximum, il semble difficile que ces crédits permettent aux bénévoles de monter en compétence en matière de gestion financière... La culture du don de soi semblerait l'avoir emporté sur la reconnaissance d'un bénévolat requérant des compétences techniques et financières.

# Fonds structurels 2007-2013 : expertise et accompagnement

Lors de la programmation précédente (2000-2006), les fonds structurels européens gérés par la France (le Fonds social européen notamment) n'avaient pas entièrement été consommés. On peut s'en étonner à l'heure de la réduction des ressources publiques dans les budgets associatifs. Mais un examen de leurs modalités d'attribution, des délais de versement et de l'expertise financière nécessaire explique pour partie cette situation. La nouvelle programmation (2007-2013) permettra-t-elle un accès accru à cette ressource ?

---

**L**a nouvelle programmation des fonds structurels européens (2007-2013) apportent des changements majeurs : 85 % de ces fonds sont dorénavant gérés par les régions (préfectures).

## Plus de fonds dans les régions

Lors de la précédente programmation, les associations se plaignaient de leurs difficultés à identifier un interlocuteur, et des organismes intermédiaires en cascade : DRTEFP par exemple, conseil général, conseil régional ou associations gérant la mesure 423 (ex-10B) d'appui aux microprojets associatifs, etc. Le programme opérationnel FSE continue de faire une large part aux associations qu'il s'agisse de professionnaliser les acteurs associatifs ou de l'insertion par l'activité économique (IAE). « On peut dire que le travail de la CPCA a porté ses fruits, elle a bien été entendue par la DGEFP », explique Farbod Khansari, responsable du programme « Europe et économie sociale » à l'Avise.

La nouveauté vient aussi du volet transnational du FSE (Axe 4 – mesure 4.3), qui vise notamment l'inclusion sociale, porté au niveau national par Racine (organisme intermédiaire en charge de la gestion du FSE). « C'est une opportunité qui donne une dimension communautaire aux financements européens dans l'esprit de la construction européenne, notamment pour les activités de mise en réseau qui n'étaient pas financées jusque-là. »



## Toujours des exigences

Les associations bénéficiaires se plaignent des contraintes imposées qui demandent de sérieuses compétences en gestion et analyse financière, et une grande disponibilité pour monter le dossier et suivre les projets. « La plupart des dépenses liées directement à la réalisation du projet sont éligibles au FSE sur pièces justificatives », précise Farbod Khansari. Le reporting précis des demandes de concours exige plus de rigueur. Les indicateurs de réalisation et de résultats doivent être parfaitement renseignés puisqu'il faut justifier des écarts avec les objectifs atteints. Les critères d'éligibilité restent quasiment les mêmes.

Autre objet de plainte, des changements des termes du contrat au gré des législations (« mais ça a toujours été le cas depuis 1957... ») et parfois des référents instructeurs. En effet, si la base générique de la demande de concours est proposée au niveau national, les régions sont libres d'y apporter des compléments.

## Hors de l'accompagnement, point de salut ?

Pour les associations qui ont déjà bénéficié des fonds, d'après Farbod Khansari, « quelques ajustements seront à prévoir », mais pour les autres, l'accompagnement est essentiel. Des actions de formation coanimées par la CPCA et l'Avisé, avec l'appui du FSE, seront proposées dès la rentrée 2008, « dans une optique très pratico-pratique ».

Autre dispositif d'accompagnement, un système de renseignement par mail (info@avise.org), « une forme de hotline avec réponse sous 48 heures ». L'identification de structures ressources en région se poursuit, sur le modèle par exemple du centre ressource lorrain CRISTEEL.

# Verbatim

**« Il faut une réelle prise en compte de la différence entre une association, une entreprise et une collectivité.**

**Notamment dans la gestion des fonds européens : le temps passé à constituer le dossier et à justifier des dépenses est totalement inadapté à nos structures. »**

Association d'insertion par l'activité économique, Morbihan.

« L'expertise des associations en matière de fonds structurels a beaucoup augmenté, constate Farbod Khansari. Les associations doivent voir dans l'approche FSE une démarche qualité. Les outils de reporting nécessaires au suivi budgétaire peuvent être réutilisés. Et les exigences en termes de renseignement des indicateurs peuvent servir aux associations aujourd'hui soumises à la LOLF. »

## Défis

Question trésorerie, il n'y a pas d'avancée majeure. Le FSE ne vient qu'en remboursement, ce qui réduit l'accès aux associations disposant d'une trésorerie sur un an à 18 mois. Faute de trésorerie, il n'est pas sûr que les crédits de cette nouvelle programmation puissent être tous consommés. Le cofinancement reste obligatoire : « Or la baisse des financements de l'État, en hypothéquant les cofinancements réduit d'autant la marge de manœuvre des associations », analyse Farbod Khansari.

Autre nouveauté : l'intégration des réseaux associatifs dans les comités régionaux de suivi de ces fonds. Mais d'une région à l'autre, cette représentation est très variable. « C'est un challenge pour la représentation associative en région dont la lisibilité reste un enjeu pour la CPCA. » ■

## Pour aller plus loin :

<http://www.avise.org/spip.php?article857>  
« Fonds structurels européens et acteurs de l'ESS : l'essentiel de la programmation 2007-2013 », Repères Questions européennes n° 1 de l'Avisé :  
[http://www.avise.org/IMG/pdf/Repere\\_Europe\\_N1\\_FSE-et-ESS.pdf](http://www.avise.org/IMG/pdf/Repere_Europe_N1_FSE-et-ESS.pdf)

La CPCA souhaite que deux mesures soient au cœur du dossier « financement » de la seconde Conférence nationale de la vie associative prévue à l'automne 2008 : une loi pour clarifier la notion de subvention d'intérêt général et un cadre réglementaire qui permette la généralisation des conventions pluriannuelles d'objectifs. Ces mesures sont fondées sur les résultats de l'enquête, conduite par la CPCA, sur les besoins de financement des associations (cf. p. 5). Elles devront faire l'objet d'une concertation démocratique tout en s'inscrivant dans le cadre d'une expertise eurocompatible.

### La CPCA propose l'adoption d'une loi permettant de définir la notion de subvention d'intérêt général

**Pour éviter la mise en concurrence systématique du secteur associatif et rappeler le caractère d'intérêt général du financement public de ses projets.**

#### Pourquoi une telle loi est-elle indispensable ?

► En théorie, la subvention se distingue clairement des autres modes de financement public (délégation de service public, marchés publics). Dans les faits, le financeur public impose trop souvent unilatéralement des contreparties directes transformant l'association en gestionnaire ou prestataire de services.

► La subvention publique doit relever de l'intérêt général. À ce titre, elle doit faire l'objet d'une négociation respectueuse du projet de l'association et des missions et programmes des pouvoirs publics. Si toute décision d'attribution d'une subvention est discrétionnaire, cela ne signifie pas qu'elle soit arbitraire.

► Cette proposition de loi devra sécuriser la nature de ces financements. Si la définition législative n'ouvre pas un droit à la subvention, elle signifie que les subventions accordées ne sont pas forcément « précaires » par nature mais qu'elles représentent une forme de mandatement public, garantie de la qualité de la relation contractuelle.

#### Les enjeux de la proposition

- La définition législative permet la reconnaissance du caractère contractuel de la relation associations – pouvoirs publics.
- Retenir, à chaque fois que la situation le permet, la subvention de préférence à la délégation de service public ou au marché public. Pour respecter l'initiative privée à l'origine de la démarche citoyenne et associative, la définition législative vient sécuriser les pratiques des administrations publiques.

#### Comment ?

- La CPCA propose au gouvernement et aux parlementaires un projet de définition issue des travaux de la première Conférence nationale de la vie associative (cf. encadré p. 43).
- Cette loi devrait être l'aboutissement d'un travail de concertation entre le mouvement associatif organisé, le gouvernement, les parlementaires et les représentants des associations d'élus locaux. Elle devrait permettre la publication d'un nouveau vade-mecum des relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics.

## La CPCA propose la sécurisation du financement public par la généralisation des contrats de financement pluriannuels

**Pour un véritable partenariat public-privé non lucratif et d'intérêt général.**

### Pourquoi la sécurisation des relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics est-elle nécessaire ?

► Les pouvoirs publics doivent soutenir dans la durée les projets des associations concourant à l'intérêt général. Ainsi, la pluriannualité des lois de finances 2009-2010-2011 devrait-elle coïncider avec une véritable pluriannualité de l'engagement contractuel des administrations avec les associations partenaires.

► La démarche contractuelle permet de rationaliser l'administration des financements publics pour les associations. Il s'agit notamment de simplifier les démarches administratives, d'organiser des calendriers clairs et précis d'instruction et de versement, de garantir un accès juste et efficace aux services instructeurs (guichet unique, administration électronique, etc.).

► L'évaluation des politiques publiques est un enjeu de démocratie. Le contrat ou la convention sont les outils les mieux adaptés pour prévoir les modalités d'évaluation du partenariat public-privé non lucratif.

### Les enjeux de la proposition

► D'après l'enquête CPCA, seulement 41 % des associations bénéficient d'un conventionnement pluriannuel.

► Pourtant, depuis 2000, des dispositions réglementaires ont été prises par tous les gouvernements successifs pour étendre le dispositif CPO (convention pluriannuelle d'objectifs). Depuis, ce dispositif perd de son efficacité et de sa légitimité : il peine à produire les sécurisations destinées aux associations.

► Dans les faits, l'évaluation de l'action partenariale a été remplacée par la mesure de la contribution de l'association à la performance de l'action publique. Il faut donc mettre à jour les attendus, la méthode et les moyens de l'évaluation de la relation conventionnelle associations – pouvoirs publics.

### Comment ?

► Une circulaire du Premier ministre doit relancer la dynamique contractuelle (cf. encadré ci-dessous). Celle-ci sera l'occasion d'actualiser les principes du conventionnement pluriannuel d'objectifs dans un cadre euro-compatible.

► L'État doit relancer l'animation interministérielle du dispositif CPO. Cette animation interministérielle suppose la participation pleine et entière du mouvement associatif organisé, elle doit partir des bonnes pratiques administratives constatées sur les territoires.

### Première Conférence nationale de la vie associative

#### La définition législative de la subvention

À l'occasion de la première Conférence nationale de la vie associative (janvier 2006), une définition juridique de la subvention était proposée qui pourra fournir une base de travail experte et légitime dans la perspective de la prochaine CNVA 2008. Extrait : « *Qu'elle s'accompagne ou non d'une convention, la subvention constitue une contribution financière de la personne publique, accordée à la demande du bénéficiaire et justifiée par des considérations relevant de l'intérêt général, sans que cette contribution constitue le prix d'une prestation de services ou d'une fourniture de biens directement apportée à la personne publique [...]* »

#### Les mesures concernant les CPO

À l'occasion de cette même conférence, des dispositions techniques ont été proposées pour améliorer la mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Certaines ont été appliquées mais d'autres restent en suspens. Parmi lesquelles :

- l'imputation à la charge de l'État des frais financiers résultant des retards de paiement des subventions prévues par la convention, lorsque ces retards sont imputables à l'État,
- la considération, comme une norme à prendre en compte par l'État, de l'existence d'un fonds de roulement représentant au moins deux mois de fonctionnement,
- l'intégration, dans les conventions pluriannuelles d'objectifs, d'une participation aux frais généraux de structure de l'association,
- l'animation, par le préfet, des CPO mis en œuvre par les services de l'État dans les régions.

# Quel(s) usage(s) du modèle américain de la philanthropie ?

**Julien Adda, délégué général de la CPCA**

**Le Parlement a adopté au mois de juillet la loi de modernisation de l'économie (LME). Plusieurs mesures concernent les besoins de financement des associations, directement ou plus indirectement. Elles traduisent une inspiration anglo-saxonne nettement en faveur des financements privés. Décryptages.**

L'article 20 de la loi de modernisation de l'économie vise « le développement de l'économie solidaire et du micro-crédit ». Cet article a été élaboré en consultation avec les organisations expertes sur le sujet comme Finansol ou l'Ides. Ainsi, le relèvement du plafond de rémunération des « titres associatifs » va-t-il dans le sens des mesures préconisées dans le cadre de la préparation de la Conférence nationale de la vie associative en 2005-2006. L'article 37 est plus surprenant. Il vise la création d'un « fonds de dotation global », inspiré d'un outil américain : « l'endowment fund ». Outre-Atlantique, ce dispositif est monnaie courante pour la recherche médicale ou le secteur universitaire. Il s'inscrit dans ce que l'on peut appeler le modèle de philanthropie consistant à faciliter la levée de fonds privés pour des projets d'intérêt général. Avec ce fonds, le gouvernement français a en partie voulu répondre à la demande de mécènes étrangers qui souhaitaient un outil

souple de droit privé qui encadrerait leurs investissements philanthropiques. Le projet de coopération culturelle autour du « Louvre » d'Abu Dhabi en fut le déclencheur. Sur le modèle de l'association loi 1901, la création d'un tel fonds est très simple. Bercy ne souhaitait pas créer des contrôles *ex ante* sur l'origine des fonds mais plutôt *ex post* sur l'activité du fonds (commissariat aux comptes, publicité des comptes, contrôle de la Cour des comptes, etc.). Ils ont cependant été clarifiés et renforcés par le travail parlementaire. Le projet initial prévoyait également que le fonds puisse faire appel à la générosité du public, ce qui paraît contraire à son objectif initial de constituer un capital à titre irrévocable et de financer des missions d'intérêt général avec les produits de placements privés... Cette disposition demeure, mais ses modalités seront précisées par décret. Des obligations de transparence vis-à-vis de potentiels donateurs ont été rappelées dans la loi. Le subventionnement public est exclu sauf circonstances exceptionnelles. Tous ces éléments techniques laissent ainsi entrevoir la promotion du modèle philanthropique anglo-saxon et du recours au financement privé de l'intérêt général.

## Pour ou contre ce nouveau modèle ?

Depuis plusieurs années maintenant, des lois sont votées dans cette direction (mécénat, fondations, ISF) avec parfois une référence explicite au modèle américain « première puissance philanthropique au monde » qui, proportionnellement, produit 10 fois plus de financement privé que la France (30 milliards d'euros contre 3 milliards approximativement). Dans un article récent<sup>1</sup>, Pierre Buhler, professeur à Sciences-Po, s'interroge sur les raisons de cet écart à partir d'une analyse précise de données américaines. Il montre comment l'économie du don est structurante pour tout le secteur non lucratif américain alors qu'elle est presque marginale en France du fait d'une méfiance historique pour les initiatives d'intérêt général portées par les acteurs de la société civile. Les nouvelles dispositions des récentes lois n'étant pas encore évaluées, il fait le constat d'une faiblesse qui « entretient [le tiers secteur] dans une dépendance



structurelle vis-à-vis des subsides publics ». L'approche comparative trouve ici ses limites dès lors que l'auteur se polarise sur l'usage para-administratif des associations tout en généralisant son analyse à l'ensemble des financements publics des associations.

Sur un tout autre ton, le chercheur en sciences politiques Nicolas Guilhot opère, dans son ouvrage intitulé *Sociologie de Wall Street*<sup>2</sup>, une analyse critique de l'apparition de la nouvelle philanthropie américaine dans les années 1980. Il rappelle que les premières initiatives philanthropiques constituent des réponses à la crise produite par l'industrialisation rapide des dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle. En créant de puissantes fondations à leurs noms, les capitaines d'industrie veulent alors traiter de manière rationnelle la question sociale. La crise de 1929 va accentuer la demande d'encadrement juridique de la philanthropie tout en renforçant la légitimité des fondations plus institutionnalisées. L'auteur souligne la crise produite par la finance mondiale dès le début des années 1980 et, par conséquent, la résurgence d'une philanthropie soucieuse de « l'éthique et de la responsabilité sociale » d'un ordre économique naissant... La thèse est intéressante en ce qu'elle ne sépare pas l'approche économique d'une démarche philanthropique qui cherche à se présenter comme « non économique ». Elle n'analyse pas pour autant la diversité des modèles et pratiques du mécénat d'entreprise (*corporate philanthropy*). Elle reste également centrée sur les grands noms de Wall Street (Soros, Buffet...). Lesquels continuent d'alimenter l'actualité outre-Atlantique par la puissance de ce modèle et par ses limites intrinsèques (gouvernance, efficacité, légitimité).

**Pour un approche française et européenne de la philanthropie**

Force est de constater que la tendance est explicitement au développement du « modèle philanthropique améri-

cain » en France. Est-ce à dire que cette « greffe » prendra et qu'elle entend se substituer peu à peu aux financements publics des activités associatives ? « On n'en est pas là » nous rassurera un haut fonctionnaire à qui l'on posait la question lors de la présentation du projet de loi. En effet, l'aggiornamento que certains appellent de leurs vœux sur le financement des associations a déjà eu lieu à travers la profonde réforme du système de subvention inscrit dans un régime conventionnel, évalué sur objectifs et soumis aux critères de performance de l'action publique. La vraie (et bonne) question est celle de l'articulation du partenariat public-privé dans le financement des missions d'intérêt général des associations. La diversification des ressources est en effet une nécessité

à laquelle la philanthropie ne pourra complètement répondre, c'est pourquoi il faut nous saisir de cette problématique pour inventer un modèle français et européen de la philanthropie responsabilisant évidemment plus les entreprises et les personnes sur le financement de causes d'intérêt général... Sans pour autant déresponsabiliser l'État.

<sup>1</sup> [http://coursenligne.sciences-po.fr/pierre\\_buhler/philanthropie.pdf](http://coursenligne.sciences-po.fr/pierre_buhler/philanthropie.pdf)  
<sup>2</sup> *Financiers, philanthropes. Sociologie de Wall Street*, coll. Cours et travaux, Raisons d'agir, Paris, 2006.



*Le point de vue de Patrick Viveret*

“ Le développement du financement et du mécénat d'origine privée est une bonne chose à condition qu'il ne déresponsabilise pas l'État de son rôle de financer des activités d'intérêt général qui créent de la richesse sociale. Il ne faut pas non plus que ce type de financement serve à payer uniquement des activités de communication. Il doit avant tout permettre de changer les comportements. ”

# L'économie et le financement des associations : regards croisés

Quelles significations peut-on accorder au développement du monde associatif au sein d'une économie libérale ? Une telle interrogation place systématiquement le financement des associations au cœur du débat. C'est à partir de cette question et de ses multiples facettes que la CPCA a interrogé quatre économistes non spécialistes du secteur associatif. Les éclairages apportés, variables selon les sensibilités, dépassent largement le secteur associatif lui-même : prise en compte de la non-lucrativité dans une société capitaliste, fonction et légitimité de la subvention, rapports au marché, rôle de l'État dans le soutien des activités d'utilité sociale, etc.

**CPCA :** Le secteur associatif a un poids important dans l'économie française. Quelles sont les principales raisons de ce développement économique croissant ? Répondent-elles au développement des exclusions et des inégalités générées par le capitalisme ? Ou bien le modèle associatif représente-t-il un nouveau modèle entrepreneurial appelé à se développer sur le long terme ? Le développement des associations serait-il annonciateur des prémises d'un modèle alternatif au capitalisme ?

**Denis Clerc :** les associations, alternatives au capitalisme ? C'était le rêve de Fourier, et il ne faut pas oublier que les coopératives d'aujourd'hui s'appelaient associations ouvrières au XIX<sup>e</sup> siècle. En 2006, sur 1,27 million d'entreprises ayant une personnalité morale (c'est-à-dire des organismes ayant une activité économique lucrative supérieure à 60 000 € par an), 1,18 million étaient de type SA ou SARL. Une fois retirés les autres types de société, il reste sans doute moins de 20 000 associations au total. Autant dire que l'histoire a tranché, et pas dans le sens espéré par les promoteurs du modèle associatif. Quand il s'agit d'activités économiques, ce n'est pas le statut associatif qui est choisi.

La conclusion est claire : dans la bataille entre l'esprit du capitalisme et l'esprit démocratique, le premier l'a largement emporté. Néanmoins, lorsque il n'est pas question d'activité économique et que l'enrichissement n'est pas la finalité, la structure associative s'impose. Pour cette raison, l'esprit associatif demeure vivant et bien vivant. Pour les structures ayant choisi le statut associatif, l'économie est alors un moyen, et non une fin en soi. C'est le cas pour les entreprises d'insertion, les épiceries sociales, les organismes culturels, etc. Elles sont la preuve que l'économique ne recouvre pas la totalité du champ des activités humaines. Elles ne sont pas pour autant le signe annonciateur d'un autre système économique.



**Denis Clerc**

Économiste et fondateur de la revue *Alternatives Économiques*, président de l'Association Economie et Humanisme de 2000 à 2004. Au nombre de ses récentes publications : *La France des travailleurs pauvres*, Grasset, 2008 et *Pour une économie alternative et solidaire* (avec Eric Dacheux), l'Harmattan, 2003.

« Ce n'est donc pas l'association en elle-même qui justifie la subvention. Elle dépend avant tout de son rapport au « bien commun », à condition que ce dernier puisse être prouvé et chiffré. »

Denis Clerc

**Michèle Debonneuil** : Pour répondre à cette question, il est intéressant de faire un détour par l'évolution technologique récente qui a marqué nos sociétés. Les technologies de l'information permettent d'organiser des services à la personne directement sur les lieux de vie. Auparavant, les services publics collectifs étaient organisés dans un endroit précis : l'école ou l'hôpital par exemple. Dans le passé, pour pouvoir accéder chez soi à des services, il fallait être riche. Rares étaient en effet les personnes qui employaient des domestiques à domicile. Rares étaient également les personnes fragiles qui pouvaient avoir recours à des associations afin de pouvoir profiter d'un service sans avoir à sortir de chez elles.

La révolution des technologies permet de satisfaire, autrement et mieux, les besoins des consommateurs en mettant à disposition, sur les lieux de vie, des personnes et des biens. Avant cette nouvelle ère, les associations étaient les seules à apporter des services sur les lieux de vie des classes moyennes. L'État palliait le coût élevé des services à la personne en subventionnant les associations.

**Liêm Hoang Ngoc** : Le poids du secteur associatif n'est pas négligeable. On y compte 1, 6 million de salariés, répartis dans 170 000 associations. L'emploi s'y est accru de 58 % au cours de la dernière décennie. Les associations interviennent dans le secteur marchand comme dans le secteur non marchand. Le secteur associatif est l'une des familles de l'économie sociale et solidaire dont les devises sont : la libre initiative collective, la démocratie, la juste répartition des excédents, l'indivisibilité des fonds propres, la solidarité,

l'épanouissement individuel et l'indépendance vis-à-vis de l'État. Ce secteur participe au projet d'une démocratisation décentralisée de l'économie, déjà cher au socialisme utopique du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour autant, l'âge d'or de l'économie sociale est concomitant à celui de l'État social au cours des Trente Glorieuses. L'économie sociale s'est développée dans une relation de complémentarité avec l'État en comblant les interstices de ce dernier. Elle révèle et traite de nombreux problèmes que l'État, trop loin du terrain, n'est pas en mesure de percevoir.

Ainsi, les mutuelles de santé complètent et co-gèrent le régime obligatoire d'assurance maladie. Les associations d'éducation populaire œuvrent aux côtés de l'Éducation nationale pour élever le niveau d'instruction pour tous. Les associations sportives, culturelles, de loisir et de quartier contribuent à créer du lien social. En ce sens, l'engagement public en faveur du développement de l'économie sociale, à travers la fiscalité dérogatoire vis-à-vis des impôts commerciaux, la contractualisation, la subvention ou la création d'emplois aidés (les emplois-jeunes ont largement bénéficié au secteur associatif), se justifie pleinement.

**Jean-Luc Gréau** : Une observation préalable s'impose : le monde associatif est trop hétérogène pour que l'on puisse donner une réponse claire sur son rôle économique passé, présent ou futur. On ne peut guère plus avancer que des hypothèses. À partir de là, il convient de savoir si le développement constaté des associations est imputable à des défaillances du secteur privé, du secteur public ou des deux.



Jean-Luc Gréau

Économiste, ancien directeur de l'analyse et de la recherche au Medef (Mouvement des entreprises de France). Il a été, à plusieurs reprises, membre de section du Conseil économique et social. Il est l'auteur d'ouvrages traitant du système capitaliste : *Le capitalisme malade de sa finance*, Gallimard, 1998 et *L'Avenir du capitalisme*, Gallimard, 2005.

Je constate qu'en dépit des difficultés des comptes publics et sociaux, les grands régimes d'assurances sociales et les aides complémentaires de l'État (RMI, aide personnalisée au logement) n'ont pas été réduits. Je constate ensuite, avec beaucoup d'autres, que l'efficacité de certains services publics comme l'éducation ont reculé, créant par là même des besoins de services complémentaires. Ceux-ci sont d'ailleurs indifféremment portés par des associations ou des entreprises commerciales. Dans la même logique, la faible efficacité des services de l'emploi a entraîné l'apparition de nouveaux acteurs dont le rôle est d'aider les demandeurs d'emploi dans leurs recherches. Aujourd'hui encore, je constate que

le chômage structurel, apparu il y a une trentaine d'années, n'a pas été résorbé. De nombreuses personnes, difficiles à réinsérer, restent tributaires d'aides privées pour continuer à mener une existence proche de la normale. Cette situation offre tout naturellement un champ d'action important pour les associations à but social. Enfin, les entreprises elles-mêmes ont définitivement abandonné leurs anciennes orientations paternalistes qui les conduisaient à prendre en charge certains besoins de leurs salariés. C'est probablement une raison supplémentaire de l'élargissement du champ de l'action associative.

Après ces constats, je tiens à insister sur la nécessité de ne pas confondre action associative, donnant lieu à d'éventuelles productions de services, et production économique au sens propre. La première peut être inspirée par une foule de motifs humanitaire, sociaux, culturels, voire idéologiques. La seconde est vouée à se confronter à une demande économique solvable qui décide de sa viabilité et de sa pérennité. J'ai peine à imaginer le surgissement d'une nouvelle économie associative qui se substituerait à l'économie de production concurrentielle. Précisément pour la réalisation des avions de ligne, des véhicules de toutes sortes, des logiciels, de l'énergie, des médicaments, ou des milliers de biens courants offerts par la petite et la grande distribution. Ne fantasmons pas !

« J'ai peine à imaginer le surgissement d'une nouvelle économie associative qui se substituerait à l'économie de production concurrentielle. »

Jean-Luc Gréau

**CPCA : L'État a jusqu'ici accompagné le développement associatif, notamment en finançant de façon importante l'action des associations. Depuis quelques années, le financement associatif tend cependant à se privatiser. Les associations sont appelées – devant la tendance à la contraction des budgets publics et son annonce affichée – à diversifier leurs modes de financement pour conduire leur action. Que pensez-vous de ces évolutions du financement des associations? Selon vous, l'État doit-il accompagner l'action des associations et de quelle manière ?**

**Michèle Debonneuil :** Dans le domaine des services à la personne, l'État n'a plus à financer spécifiquement le secteur associatif. Le plan de développement des services à la personne, mis en place en 2005 par Jean-Louis Borloo, a permis d'ouvrir ce marché aux entreprises. Pour résumer, avant ce plan, les associations recevaient des subventions qui permettaient aux services délivrés d'être gratuits ou peu chers. Avec ce plan, la subvention est attribuée à l'utilisateur qui peut choisir directement son prestataire.

Ce changement a un impact très concret sur les associations : elles sont directement en concurrence avec les entreprises privées classiques et sont obligées de faire la preuve de leur rentabilité. La concurrence implicite suscitée par cette nouvelle politique publique laisse le soin au bénéficiaire final de choisir l'opérateur. La concurrence entre structures relevant de logiques opposées – projet contre profit – sera bénéfique pour le développement de services de qualité, compétitifs et soucieux des personnes. Les usagers feront eux-mêmes l'équilibre entre l'économie capitaliste et l'économie sociale en fonction de la qualité du service proposé. À partir de là, le soutien de l'État n'est plus nécessaire aux structures, qu'elles soient associatives ou non. Nous passons de l'aide à la structure à l'aide à la personne.



**Jean-Luc Gréau** : Il semble probable que le financement des associations ait connu, dans le passé, un âge d'or avec les soutiens de la puissance publique et du contribuable. La République a désormais d'autres priorités : la rénovation des universités, le développement de la recherche fondamentale ou appliquée, et tous les moyens susceptibles de relever le défi énergétique. À l'échelon territorial, les disponibilités restent meilleures. Mais l'accroissement constant des dépenses de fonctionnement des collectivités concernées (47 000 agents publics supplémentaires en 2007 !) pose question alors que le processus de décentralisation est achevé. Pour certains besoins publics avérés, les ressources ainsi consommées ne seraient-elles pas mieux utilisées en ayant recours à des entreprises ou à des associations, sous condition du respect d'un cahier de charges déterminé au préalable ?

L'appel au financement public par les associations, surtout pour les plus importantes, serait d'autant plus légitime qu'il s'inscrirait dans le cadre d'une action collective assortie d'un contrôle de l'usage des fonds. Des subventions dépassant un montant déterminé pourraient être garanties durablement à des organismes reconnus d'intérêt général, supervisés par des magistrats des chambres régionales des comptes.

**Denis Clerc** : La seule justification du financement public des associations réside dans les « externalités positives » que ces dernières sont susceptibles d'engendrer. La lutte contre l'échec scolaire n'est pas seulement utile pour les jeunes qui sont accompagnés. Elle l'est aussi pour la société dans son ensemble puisque elle favorise davantage de cohésion sociale. Lorsqu'une association joue un tel rôle bénéfique en faveur de la société, il est légitime qu'elle soit aidée par la collectivité, donc par des financements publics. Ce n'est donc pas l'association en elle-même – le nombre de ses salariés, ses difficultés économiques, etc. – qui justifie la subvention. Elle dépend avant tout de son rapport au « bien commun », à condition que ce dernier puisse être

« Si l'on souhaite consolider le lien social, les dispositifs fiscaux dérogatoires et les relations pragmatiquement nouées avec la puissance publique – depuis le vote de la loi de 1901 – doivent par conséquent être entretenus et développés. »

prouvé et chiffré. Cette démarche n'est évidemment pas facile : une chorale peut toujours dire – et c'est justifié – qu'elle engendre du lien social, qu'elle favorise l'essor d'un langage universel, etc. Cela n'indique pas pour autant combien la collectivité doit la subventionner en échange de ce rôle. Il y a donc forcément une



**Liêm Hoang Ngoc**

**Économiste et maître de conférences à l'université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, Liêm Hoang-Ngoc est membre du laboratoire Matisse (CNRS). Il a récemment publié *Sarkonomics*, Grasset, 2008, *La dette*, éditions Michalon, 2007 et *Le fabuleux destin de la courbe de Phillips*, PUS, 2007.**

**Liêm Hoang Ngoc**

part d'arbitraire qui peut être réduite en exigeant des comptes de la part des associations subventionnées. Pratique rarement mise en œuvre.

Le principe d'un financement privé ne m'apparaît pas choquant en soi. N'oublions pas qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les associations ouvrières, les mutuelles et même les banques coopératives se sont créées grâce à l'adhésion, au soutien et au financement de quantité de personnes. Au passage, ces associations furent longtemps très méfiantes à l'égard de l'État. Trouver des adhérents, voire des donateurs, c'est établir la preuve matérielle que l'association n'est pas une structure bureaucratique, qu'elle répond à un besoin et qu'elle s'appuie sur un réseau de soutien. Aux États-Unis, premier pays au monde pour la densité des associations, l'efflorescence de la société civile est largement soutenue par des dons privés (en argent ou en bénévolat).

**Liêm Hoang Ngoc** : Dans le nouvel océan économique où les sirènes néolibérales se sont mises à hurler, la banalisation a, depuis vingt ans, gagné de nombreux secteurs de l'économie sociale. Le retrait de l'État social est désormais engagé. Il va placer les familles de l'économie sociale dans la délicate situation de nouvelle béquille du capitalisme. Avec les franchises et les remboursements programmés, les mutuelles seront probablement appelées à prendre en charge les pans délaissés par l'assurance sociale obligatoire. Les associations sont de plus en plus amenées à gérer les dégâts sociaux liés à la montée des inégalités et de l'exclusion. En auront-elles les moyens sans incitations fiscales et aides publiques

►► suffisantes ? Le mécénat, le don et la fondation sont certes des alternatives ayant contribué au développement du *non profit sector* aux États-Unis. Mais pour l'heure, ces formes de partenariat sont marginales et peu prisées en France. La transition de l'économie française vers un modèle de type anglo-saxon appelle logiquement le développement de ces formes de soutien... Mais cette transition n'est peut-être pas irréversible.

**PCPA : La participation de certaines associations à l'intérêt général justifie-t-elle l'existence de prérogatives fiscales, sociales ou réglementaires ? Ou au contraire, les modes de gestion des associations les rapprochent-ils de plus en plus des autres types d'entreprises privées ne justifiant pas de traitement particulier ?**

**Liêm Hoang Ngoc :** Les associations sont à but non lucratif et peuvent difficilement se développer sans subventions. Pour celles évoluant dans le secteur marchand, on oublie généralement qu'elles ne disposent pas de fonds propres, à la différence des entreprises privées. Elles sont désormais concurrencées par les entreprises privées dès lors que les mesures de solvabilisation de certaines activités (chèque emploi-service universel, exonérations de cotisations sociales...) les ont rendu lucratives. Ce fut le cas pour les services à la personne. Enfin, les associations qui œuvrent pour l'intérêt général, notamment dans le cadre de délégations de services publics, reçoivent logiquement des subventions pour assurer leur cahier des charges. Si l'on souhaite consolider le lien social, les dispositifs fiscaux dérogatoires et les relations pragmatiquement nouées avec la puissance publique – depuis le vote de la loi de 1901 – doivent par conséquent être entretenus et développés.

**Michèle Debonneuil :** Les entreprises issues de l'économie sociale doivent proposer des services sans aides fiscales ou sociales particulières. Pour revenir sur le secteur des services à la personne, les associations doivent pouvoir être autonomes

économiquement et fiscalement. Il faut désormais que les associations deviennent des entreprises de l'économie sociale. À l'instar des mutuelles, la principale caractéristique de ce type d'entreprise est d'avoir de très nombreux actionnaires (ou adhérents) qui reversent les profits générés dans le projet. C'est ce point, qui implique une très grande fidélité au projet, qui fait la différence avec les entreprises marchandes. Bien sûr, il restera toujours une place pour les associations accueillant des bénévoles. C'est l'un des principaux rôles des associations. À ce titre, nous serons dans le cadre d'une autre économie : l'économie solidaire.



**Michèle Debonneuil**

**Inspectrice générale des finances, professeur à HEC, membre du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc) et membre de l'Institut international de la statistique. En février 2008, elle a été chargée par Christine Lagarde d'une mission bilan du "plan de développement des services à la personne". Elle est l'auteur de *L'espoir économique, vers la révolution du quaternaire*, Bourin, 2007.**

« Il faut désormais que les associations deviennent des entreprises de l'économie sociale. »

**Michèle Debonneuil**

**Jean-Luc Gréau :** Toute association nouvellement créée s'engage, si elle ne poursuit pas d'objectifs commerciaux, à ne pas se livrer à des opérations lucratives. Cet engagement lui permet d'échapper à la TVA, à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle. Cette bonne règle doit continuer à s'appliquer. Toute association dont plus de la moitié des ressources financières est constituée de prestations, facturées à ses membres ou à des tiers, devrait être requalifiée fiscalement en société commerciale.

**Denis Clerc :** A priori, le soutien public doit davantage passer par des subventions que par des « prérogatives fiscales, sociales ou réglementaires ». La femme de César ne doit pas être soupçonnée... Rien ne doit être fait pour stimuler l'opportunisme potentiel de certains qui pourraient utiliser la structure associative pour seulement bénéficier d'avantages particuliers. Bref, évitons que des bernard-l'hermite viennent se loger dans la coquille associative. Toutefois, le fait que les résultats positifs de l'association ne puissent être distribués devrait entraîner une législation fiscale particulière, différente du droit commun. Il s'agirait de sanctionner (au bon sens du terme) le fait que la non-lucrativité, en permettant d'accumuler un patrimoine collectif, est bénéfique à l'ensemble de la société. De même, la gestion démocratique engendre des coûts spécifiques qui devraient faire l'objet d'une sorte d'impôt fiscal par adhérent géré ou par personne présente lors de l'assemblée générale.

# Trois scénarios sur le financement et l'économie des associations pour 2025

La CPCA a profité de l'exercice Diagnostic France 2025 (cf. encadré) pour s'essayer à la prospective. Cette approche a permis d'envisager les grandes tendances qui pourraient bien marquer les modèles économiques des associations dans les prochaines années. Oscillant entre continuité, crise et renouveau, les trois scénarios exposés ci-dessous révèlent un paradoxe pour l'avenir associatif : à la fois omniprésent dans la vie des citoyens, le fait associatif est invisible pour les décideurs des futures politiques économiques et sociales.

## Scénario 1 : la continuité

► Les instances de consultation de l'économie sociale et du mouvement associatif continuent d'exister, mais elles sont privées de moyens et ne produisent plus d'avis. L'État continue à se désengager progressivement en réduisant en priorité les conventions pluriannuelles de financement passées jusqu'alors avec les coordinations et fédérations associatives. Ce système conventionnel n'est pas remis en cause, mais n'est pas non plus réformé ne serait-ce que pour suivre les recommanda-

tions des travaux préparatoires des conférences nationales de la vie associative<sup>1</sup>.

► Dans un premier temps, la baisse des financements d'État a été compensée par le relais des conseils régionaux et généraux. Puis, à partir de 2010, faute d'un véritable transfert de compétences dans les territoires, on a assisté à une quasi-disparition des financements étatiques dédiés aux réseaux associatifs. Les secteurs de la culture, de l'éducation populaire et du tourisme social, jusqu'alors parties prenantes des grandes politiques publiques nationales, sont les premiers à devoir restructurer leur modèle économique, en ►►

►► perdant leurs capacités d'accompagnement, de recherche et développement qu'ils mettaient jusqu'ici au service de leurs membres.

► Si la montée en puissance des financements privés se vérifie dès 2011, elle n'a pas permis un effet de substitution au financement étatique. Elle profite essentiellement aux associations spécialistes du fundraising, déjà bénéficiaires d'une grande partie des dons. Les pratiques de mécénat d'entreprise se sont développées sur l'axe mécénat de compétences et/ou ingénieries du montage de projet au détriment du financement direct des associations. En 2025, le paysage associatif a beaucoup changé : les réseaux ayant su relever le défi de la mutualisation ont réussi à maintenir un certain nombre d'activités. Ceux qui ont refusé de s'engager dans la commande publique ont réduit leurs activités ou ont disparu.

### Scénario 2 : la crise

► La suppression de la DIIESES<sup>2</sup> en 2009 a entraîné la disparition du Conseil supérieur de l'économie sociale (CSES) et a mis en pause les travaux de valorisation statistique des activités non lucratives dans les territoires. La diminution massive – dans le cadre des projets de lois de finances pluriannuelles – des financements publics d'État destinés aux associations n'a pu être compensée par le développement des générosités privées. Les grandes campagnes de communication de 2010 sur les avantages fiscaux liés aux dons n'y ont rien fait. Les réseaux associatifs n'ont pas pu anticiper les ruptures brutales de

leurs financements directs ou indirects (notamment dans le cadre des mises à disposition de personnel). Ils ont dû modifier leur modèle économique par un recours parfois exclusif aux compétences de leurs bénévoles. On a pu qualifier cette période d'effet « château de cartes » sur les organisations associatives : en supprimant ses financements aux associations, l'État a suscité le retrait d'un ensemble de bailleurs publics et privés.

► Les réglementations européennes sur les « aides d'État » et sur les « services dans le marché intérieur » ont été transposées puis appliquées sans prendre en compte les spécificités des acteurs non lucratifs. En conséquence, la commande publique est devenue, pour les collectivités territoriales, un mode de financement généralisé. Ce « tout marché public », couplé à l'indifférenciation des opérateurs lucratifs et non lucratifs, a banalisé ces derniers. Ce changement de paradigme a surtout définitivement remis en cause la notion de subvention qui garantissait, jusqu'alors, la capacité d'initiative des citoyens à s'organiser localement pour répondre aux besoins non pris en compte par les pouvoirs publics et par le marché. Certains secteurs ont su renouveler leurs modèles économiques en mutualisant leurs ressources et compétences, et en privilégiant la participation des usagers au financement de leurs activités.

► À partir de 2015, le paysage associatif s'est peu à peu recomposé avec de grandes entreprises associatives qui ont pu faire valoir leurs spécificités dans des logiques fortement concurrentielles qui ne leur permettent plus – ou difficilement – de générer un « mieux-disant social » (mixité des publics, accès de tous aux services, accompagnement individualisé, participation démocratique des usagers, etc.). Autres acteurs de ce nouveau paysage, les

associations moyennes, principalement organisées au niveau régional, dont les activités s'orientent vers les personnes les plus défavorisées, ce qui leur permet d'accéder à certains financements départementaux, régionaux ou européens. En 2025, l'offre de services de proximité est clairement à deux vitesses, ce qui entraîne une profonde remise en cause du modèle de mixité sociale.

## Repères

### Diagnostic stratégique France 2025

Dans le cadre de l'exercice prospectif « France 2025 », la CPCA a remis une contribution écrite au secrétariat d'État à la prospective fin juillet. Ce document traite des évolutions sociétales attendues d'ici 2025 et de leurs impacts sur le secteur associatif. La CPCA souhaite que cette contribution soit la première étape d'une prise en compte des enjeux et des phénomènes associatifs tout au long d'un processus finalisé d'ici la fin de l'année 2008.

Le document dont est extrait l'article ci-contre est téléchargeable sur [www.cPCA.asso.fr](http://www.cPCA.asso.fr).

## Scénario 3 : le renouveau

► La redéfinition en 2010 des missions de la DIIESES, placée sous la tutelle de Bercy, a permis de redynamiser les instances de l'économie sociale. Cette configuration a favorisé le suivi institutionnel des mesures de la Conférence nationale de la vie associative de 2008 dédiées au développement de l'économie associative. Afin de réellement prendre en compte l'économie associative et sa valeur ajoutée dans la comptabilité publique et la statistique nationale, un compte satellite des ISBL<sup>3</sup> a été mis en place par l'Insee en 2012. Plusieurs mesures sont venues sécuriser les relations contractuelles entre les associations et les pouvoirs publics, tel que le plan quinquennal de relance des conventions pluriannuelles d'objectifs (2009). L'adoption par le Parlement en 2011 de la définition législative de la subvention a permis la généralisation du plan relatif aux relations démocratiques et financières entre collectivités publiques et associations. Par ailleurs, les dispositions du pôle de garantie bancaire<sup>4</sup> ont été expérimentées et généralisées avec succès sur l'ensemble du territoire : accompagnement à l'ingénierie financière, usage du fonds de garantie pour les dispositifs d'emprunt pour l'amorçage des projets, etc.

► Cette mise à jour du cadre partenarial pouvoirs publics – associations a permis de développer de nouveaux financements conventionnels ; les conventions de moyens pour les associations reconnues partenaires du dialogue civil<sup>5</sup> en sont une illustration. Les conventions pour les têtes de réseaux et fédérations associatives assumant un travail d'accompagnement des associations en sont une autre. Le prélèvement de 0,5 % du chiffre d'affaires de la Française des jeux a permis de couvrir les besoins de formation des bénévoles associatifs, et d'études et d'expérimentations du secteur associatif. Dès 2010, la politique publique de développement de la vie associative a ainsi pu compter sur des moyens sûrs et pérennes.

► Devant la concentration, par quelques grandes ONG caritatives, des ressources issues de la générosité privée, des systèmes de mutualisation des fonds collectés ont été mis en place. Des réflexions sur la démocratisation du financement privé des associations ont pu aboutir dans l'objectif d'atténuer le constat d'inégalité des Français devant la défiscalisation d'une partie de leurs dons par rapport à leurs revenus imposables. En 2012, la création d'un observatoire national des relations ►►



### *Le point de vue de Patrick Viveret*

“ Les associations doivent s'appliquer entre elles leurs principes collaboratifs. La segmentation ne leur permettra pas de faire face à la restructuration de leurs financements. De plus, il y a une alliance à construire entre associations, économie solidaire, entreprises socialement responsables et collectivités locales. Le secteur associatif doit aussi aller plus loin dans ses actions civiques : pourquoi ne pas envisager des formes de grève quand cela est nécessaire ? Imaginez une seconde les associations en grève, le pays ne fonctionnerait plus. Globalement, il faut aussi rappeler que le bénévolat qualifie « une volonté bonne ». Or dans nos « sociétés de marché » c'est ce que l'on peut appeler « le lucravolat » – la volonté lucrative – qui reçoit, beaucoup plus que la vie associative, des subsides publics soit par subventions directes, soit par le biais d'exonérations fiscales ou sociales. Tout cela doit changer : les associations doivent se réapproprier la monnaie.

”

►► associations–entreprises a permis de faire connaître les bonnes pratiques de financement des associations locales par les entreprises. Ce partenariat est ainsi devenu un élément central du développement de la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

► Au niveau des territoires, l'accès aux fonds européens a été facilité par le développement des formations et surtout des dispositifs d'avance de trésorerie par les organismes intermédiaires. Des fonds de garantie territoriaux permettent aujourd'hui aux réseaux de développer des projets sur le long terme et de mieux anticiper leurs besoins de financement. D'un point de vue global, ce scénario a favorisé la pérennisation, dans les territoires, de nombreux services créateurs d'emplois d'utilité sociale.

<sup>1</sup> Voir le rapport préparatoire à la première Conférence nationale de la vie associative sur « la consolidation des relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics », juin 2005 :

[http://www.associations.gouv.fr/IMG/doc/Rapport\\_grp2.doc](http://www.associations.gouv.fr/IMG/doc/Rapport_grp2.doc)

<sup>2</sup> Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale.

<sup>3</sup> Le compte satellite des institutions sans but lucratif (ISBL) est une préconisation de l'ONU pour rendre visible leur poids dans la statistique publique.

<sup>4</sup> Mesure proposée lors de la première Conférence nationale de la vie associative en janvier 2006.

<sup>5</sup> Première proposition de la première Conférence nationale de la vie associative « consacrer la notion d'association partenaire du dialogue civil institutionnalisé ou APDCI ».

**SOLFIA**



**Le portail  
des solutions de financement  
pour les associations**

SOLFIA est un portail Internet dédié aux associations qui souhaitent s'informer sur la recherche de financements et l'accompagnement.

Que vous vous interrogiez sur la nature de vos besoins, que vous recherchiez de nouveaux partenaires financiers, que vous souhaitiez vous faire accompagner, SOLFIA vous propose :

- des solutions de financement,
- des outils pour vous guider dans votre réflexion et vos recherches.

Chaque fiche-outil est illustrée de conseils, témoignages et adresses utiles, et apporte des éléments de réponse techniques et pratiques à vos questions

SOLFIA a été développé par France Active ([www.france-active.org](http://www.france-active.org)), dans le cadre de sa mission de centre national d'animation et de ressources sur le financement (CNAR Financement).

[www.solfia.org](http://www.solfia.org)

## Le financement des associations

### Pour une approche globale

Nicolas Guilhot, *Financiers, philanthropes, sociologie de Wall Street*, Raisons d'agir, 2006.

Matthieu Hély, « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr), février 2008.

Matthieu Hély, « Splendeurs et misères du travail associatif », *Les Mondes du travail* n°5, janvier 2008.

Thierry Jeantet, *L'économie sociale, une alternative au capitalisme*, Economica, 2008.

Alain Lipietz, « Pour le tiers secteur », *La Découverte*, 2001.

Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français, mesures et évolutions*, Juris/associations, 2007.

Patrick Viveret, *Reconsidérer la richesse*, Éditions de l'Aube, 2004.

« Comment aborder la recherche de partenariats privés ? Entretiens croisés avec Stéphane Barré, Patrick Rosenfeld, François-Xavier Tramond ». Association Opale, mars 2008.

### Et dans les publications de la CPCA

(téléchargeables librement sur le site)

*La Vie associative* n°9 « L'économie dans les associations », CPCA, janvier 2007.

*Études et documents* n° 3 de la CPCA : « L'économie sociale des associations ». Avril 2007.

*Livre vert de la CPCA* sur « l'emploi dans les associations : un choix de société », CPCA, juin 2007.

***Aujourd'hui, à l'ère de la mondialisation,  
il existe des entreprises à la fois performantes  
et socialement responsables.***

***À la Macif, nous avons été parmi les premiers  
à vous permettre d'investir dans des fonds  
socialement responsables (ISR).***

***Ces fonds regroupent des entreprises  
sélectionnées autant pour leurs performances  
que pour leur engagement éthique,  
comme, par exemple, la qualité de leurs relations  
clients fournisseurs et de leur gestion  
des ressources humaines.***



**LA SOLIDARITÉ  
EST UNE FORCE**

# La Vie Associative

www.cPCA.asso.fr



## La voix du mouvement associatif sur internet

La CPCA, organe de représentation politique de 16 coordinations associatives réunissant plus de 500 000 associations en France, propose aux internautes un accès simplifié à l'ensemble des informations qui concernent le monde associatif français sur [www.cPCA.asso.fr](http://www.cPCA.asso.fr) : actualités, campagnes permanentes, régions, annuaire, publications et emploi.

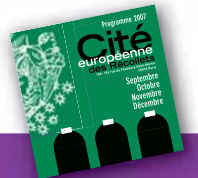
## Réalisé par

### La CPCA

La Conférence permanente des coordinations associatives est l'instance de représentation du mouvement associatif organisé. Ses membres sont : ANIMA/FAC - Vie étudiante ; CADECS - Développement économique et social ; CCOMCEN - Éducation nationale ; CELAVAR - Développement rural ; La Ligue de l'enseignement ; CNAJEP - Jeunesse-éducation populaire ; CNL-CAFF - Droits des Femmes ; CNOSF - Mouvement sportif ; COFAC - Vie culturelle et communication ; Coordination Justice-Droits de l'Homme ; Coordination Sud - Solidarité internationale ; FONDA - développement associatif ; UNAF - vie familiale ; UNAT - tourisme social ; UNIOPSS - action sociale et santé ; Rassemblement des associations de consommateurs (Conso-France, la Coordination).

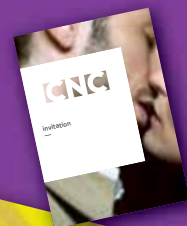


Située au cœur de Paris, Expressions 2 est une imprimerie coopérative historiquement liée au monde de la culture. Parce que nous attachons de l'importance au sens de ce que nous imprimons, nous prendrons tout le temps nécessaire pour vous écouter, vous conseiller, vous faire assister au tirage. Proximité et qualité d'écoute sont aussi des gages d'un travail d'impression de qualité, venez vous aussi nous soumettre votre projet, nous saurons vous aider à le réaliser !



# EXPRESSIONS

IMPRIMERIE COOPÉRATIVE



La variété de nos clients fait la richesse de notre métier

Flyers, dépliants, affiches, revues, brochures, édition, têtes de lettre, cartes de visite et plus encore...