



# **La vitalité associative : un atout dans un monde en mutation**

Octobre 2015

# sommaire

Les associations en Franche-Comté	4
Un secteur en pleine mutation	7
Un modèle économique en plein bouleversement	11
Pour une politique régionale de la vie associative	20
<i>À suivre</i>	34
<i>Annexes</i>	35

## **Avertissement au lecteur**

Les Communications du CESE visent à interpeller et « mettre le projecteur » sur une problématique, sinon urgente, tout au moins insuffisamment prise en compte par les décideurs locaux ou manquant de visibilité au niveau régional, afin de susciter le débat. Elaborées en un temps limité, les communications se distinguent des rapports d'autosaisine qui procèdent à une analyse plus approfondie des problématiques régionales économiques, sociales et environnementales et formulent des préconisations précises. Elles peuvent être amenées à faire l'objet d'approfondissements ultérieurs sous forme d'autosaisine.

## Quel rôle demain pour les associations ?

Les associations ont un rôle de tout premier plan : porteuses de cohésion et d'innovation sociales, elles interviennent dans de multiples domaines et participent activement à la mise en œuvre des politiques publiques. Lieux de respiration démocratique et d'épanouissement personnel, elles enrichissent notre rapport à autrui et sont l'une des conditions indispensables à la citoyenneté.

Ces dernières années, les associations ont dû faire face à d'importantes mutations institutionnelles, économiques et sociétales (décentralisation, raréfaction des ressources, difficulté à renouveler les structures dirigeantes, complexification réglementaire...) qui ont remis en cause leurs principes d'intervention, questionnant ainsi l'essence même du fait associatif.

Le CESE souhaite plus particulièrement attirer l'attention sur les mutations des relations avec les pouvoirs publics, en lien avec l'évolution des financements publics. Elles ont en effet engendré d'importantes difficultés financières et organisationnelles, mettant à mal les projets associatifs qui constituent le « moteur » de toute dynamique associative.

Il est essentiel que les acteurs locaux se saisissent de ces enjeux, qui ont une incidence notoire sur la vitalité du tissu associatif, ses capacités d'innovation, et par la même sur le développement des territoires.

Pour ce faire, il propose des pistes de travail poursuivant 3 principaux objectifs :

- conforter la vitalité et préserver la diversité du secteur associatif,
- adapter les outils de financements des associations,
- outiller les associations pour les aider à évoluer.

Ces pistes de travail ont été élaborées en intégrant la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté, qui aura un impact non négligeable sur le secteur associatif régional.

Le CESE de Franche-Comté remercie tout particulièrement les personnes sollicitées pour leur apport constructif à sa réflexion.

Cette communication a été conduite par un groupe de travail transversal réunissant les 4 collèges du CESE de Franche-Comté et composé de **Daniel Boucon, Christophe Chambon, Cécile Claveirole, Hélène Colnot-Breune, Caroline Debouvry, animatrice, Tatiana Desmarest, Éric Frelin, Paul Grosjean, Sylvain Marmier, Nicole Milesi, Alain Pillot, Jean-Luc Piton, Anne Schwerdorffer, Brigitte Vaugne, rapporteure, Claude Vermot-Desroches et Jean-Marie Vernet.**

Ce rapport a été adopté à l'unanimité lors de sa séance plénière du mardi 13 octobre 2015.

## LES ASSOCIATIONS EN FRANCHE-COMTÉ



### Un tissu associatif franc-comtois riche et diversifié

Le secteur associatif est marqué par une très grande diversité et hétérogénéité des structures qui le composent, selon que l'on considère la nature des projets associatifs, le public visé, les domaines et territoires d'intervention, l'emploi de salariés, les budgets mobilisés, etc. Présentes dans tous les domaines d'activité (santé, social, culture, sport, loisirs...), les associations franc-comtoises jouent un rôle déterminant pour la cohésion sociale et pour le développement des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux. **La Franche-Comté compte entre 21 000 et 23 000 associations (1)**. Il s'agit ici d'estimations, à défaut de pouvoir dresser un panorama détaillé et exhaustif du tissu associatif franc-comtois. Il en va de même pour **le nombre de bénévoles, estimé entre 215 000 et 230 000 dans la région**, ce qui correspond globalement à la proportion communément admise qui veut que 4 personnes sur 10 soient bénévoles (2).

On estime que la Bourgogne compte quant à elle 30 000 à 34 000 associations et 305 000 à 330 000 bénévoles.

### Une connaissance du secteur à approfondir

La très grande majorité des associations est composé de très petites associations locales, qui n'existent que par l'implication des bénévoles. Ces associations (sans salariés) œuvrent généralement dans le sport, la culture, les loisirs et la défense des droits et des causes. À l'inverse, une frange minime est composée d'associations de grande taille (ou de taille moyenne) qui concentrent l'essentiel des financements et de l'emploi associatif. S'il est logiquement plus aisé de dénombrer les associations bénéficiant de financements publics, **le secteur associatif régional souffre dans son ensemble d'une relative méconnaissance** : combien d'associations sont-elles réellement en activité ? Dans quels secteurs ? Quels publics touchent-elles ? Sur quels territoires ? Quel est le renouvellement du tissu associatif ? Quels partenariats sont-ils noués avec les pouvoirs publics ?

Ainsi, il n'apparaît pas possible d'indiquer avec précision le nombre d'associations actives. En effet, les dissolutions déclarées officiellement ne sont pas représentatives des disparitions d'associations, sans compter celles qui sont « mises en sommeil ». Les créations restent le seul indicateur dont disposent les pouvoirs publics, même s'il est relativement contesté, du fait qu'un certain nombre d'associations nouvellement enregistrées ne voient jamais le jour, la durée de vie des jeunes associations pouvant être très courte.

**En Franche-Comté, on estime que 1 000 associations se créent en moyenne chaque année,** majoritairement dans les secteurs du sport, de la culture et des loisirs.

Ce rythme de croissance, généralement supérieur à celui de leurs ressources, place potentiellement certaines associations dans des situations de concurrence entre elles (mais aussi avec le secteur privé). Ces tensions s'exercent notamment sur les financements publics (stables ou en baisse) mais également sur la « ressource bénévole », sujet de préoccupation majeur des responsables associatifs.



### Quelle dynamique du secteur associatif régional ?

Décrire le panorama associatif régional ne saurait se réduire à une approche quantitative comptabilisant les « entrées » et les « sorties ». On constate un manque d'indicateurs qualitatifs qui permettraient d'évaluer la « dynamique du tissu associatif », afin de dépasser la seule « dynamique de création d'associations ». Cette approche qualitative, et donc territorialisée, repose actuellement sur la relation de proximité entre les pouvoirs publics et les associations, rendue possible par la présence sur le terrain d'Élus, des services de l'État et des collectivités locales.

En outre, les évolutions de l'environnement institutionnel, économique et technologique nécessiteront à l'avenir de développer de nouveaux outils d'observation.



**Le développement de « la société de la connaissance » a vocation à modifier substantiellement la manière dont on conçoit le monde associatif.** Par exemple, le nombre d'associations actives

ne rend pas compte des réseaux collaboratifs. Or, des groupes de personnes qui échangent, en associant réflexion et action pratique, n'est-ce pas la manifestation concrète de la vie associative ? Dès lors, comment intégrer ces nouvelles formes « associatives » au panorama associatif régional ? De manière plus prosaïque, au titre des évolutions institutionnelles, la fusion des régions aura également une incidence sur le nombre d'associations d'envergure régionale ou infrarégionale, incitées elles aussi à fusionner. De plus, la complexité de la loi NOTRe (3) suscite de nombreuses interrogations de la part des dirigeants associatifs, notamment pour les associations du secteur « jeunesse ». Enfin, la diminution des ressources publiques a fragilisé la situation financière de certaines associations, qui ont pallié cette baisse en puisant dans leurs fonds propres. Il faut craindre que cette stratégie de court terme aboutisse à la disparition de certaines associations, tant leur situation financière s'est continuellement dégradée depuis la crise économique de 2008.

### Le poids économique des associations

En Franche-Comté, les associations loi 1901 emploient **plus de 35 000 salariés, soit 12,1 % de l'emploi du secteur privé en région** (contre 10 % en France). Ces emplois sont répartis au sein de 3 266 associations employeurs (sièges sociaux et établissements secondaires). Le secteur sanitaire et social comptabilise 60 % de l'emploi associatif régional. Les domaines de l'éducation populaire, de la culture, des sports et des loisirs regroupent 16 % de l'emploi associatif régional, alors qu'ils représentent plus de la moitié des établissements employeurs associatifs (4).

Depuis l'an 2000, plus de 6 800 emplois associatifs ont été créés dans la région (soit une évolution de + 2,5 % en moyenne annuelle), autant d'emplois précieux car fortement ancrés au territoire et ne pouvant généralement pas être délocalisés.

**Depuis 2011, la croissance globale de l'emploi associatif régional marque le pas**, une tendance similaire étant observée au niveau national.

Cela est dû entre autres raisons à la raréfaction des ressources et à un sentiment d'instabilité croissante qui n'incitent pas les associations à développer leurs activités. L'emploi associatif a ainsi diminué dans les secteurs de l'aide à domicile, du service aux entreprises, de l'hébergement/restauration et du sport. La santé et l'hébergement social/médico-social sont les deux secteurs qui ont connu la plus forte création d'emplois depuis 2009, malgré une baisse de 1,1 % entre 2012 et 2013 (5).

Les associations bourguignonnes comptabilisent plus de 42 000 salariés, soit 9,7 % de l'emploi salarié privé.



## UN SECTEUR EN PLEINE MUTATION



### Les mutations de l'action publique

Lieu de respiration démocratique, de participation à l'intérêt général et /ou de solidarité, **de nombreuses associations jouent également un rôle déterminant pour la mise en œuvre des politiques publiques** : santé, action sociale et médico-sociale, culture, sport, jeunesse, éducation, loisirs, environnement, défense des causes et des droits...

Il est nécessaire de souligner que les activités associatives ne sont pas nées de l'initiative des pouvoirs publics. C'est au contraire les citoyens qui, ayant observé des difficultés sur le terrain, ont ensuite proposé des solutions parfois reprises par les pouvoirs publics, en se fédérant quelquefois au sein d'associations. Les politiques du handicap et de la dépendance en sont deux illustrations particulièrement significatives. À travers leur rôle de vigie, d'alerte, d'éclaireur, les associations ont largement inspiré les politiques publiques avant de devenir les partenaires (voire quelquefois les prestataires) de l'État et des collectivités locales.

**L'action publique a cependant considérablement évolué ces dernières décennies**, ce qui a induit de nombreuses adaptations de la part du secteur associatif. Les mutations de l'action publique tiennent principalement aux phénomènes suivants :

- **La décentralisation**, qui a entraîné des modifications substantielles dans le financement public et dans le positionnement des associations eu égard à leur « nouvel » interlocuteur, les collectivités territoriales. Aussi certaines associations n'ont-elles pas pu totalement remplacer le partenariat qu'elles avaient construit avec les services de l'État.

- **La territorialisation de l'action publique et la multiplication des documents programmatiques** (schémas, plans, contrats territoriaux type « contrat de ville »...). Ces changements ont eu des impacts importants sur la mise en œuvre des projets associatifs, lesquels sont conçus selon une temporalité différente. L'action d'une association ne s'accommode pas toujours facilement avec les découpages territoriaux ou calendaires de l'administration. De plus, au sein d'une association, la prise de décision peut être relativement

longue car elle implique d'importants temps de consultation des bénévoles et des adhérents. D'où des décalages entre le « temps politique/administratif » et le « temps associatif ».

- **La transformation des subventions en commandes publiques**, qui traduit un changement de conception des relations entre pouvoirs publics et associations. Ces dernières déplorent d'être devenues de simples « prestataires » et d'avoir partiellement perdu leur qualité de « partenaires » des pouvoirs publics.



- **Le développement de l'appel à projet**. S'il permet de maintenir un financement par voie de subvention, l'appel à projet tend à normaliser les actions associatives, et il bride partiellement les capacités d'innovation des associations. Il faut cependant noter que certains appels à projet visent à faire émerger des actions nouvelles et innovantes, laissant de ce fait une marge de manœuvre aux associations. Néanmoins, par ce type de procédure, les associations ne sont pas en mesure de proposer des actions qui correspondent à leur projet, élaboré à partir des besoins locaux, et ce indépendamment de toute « commande ».

**Ces mutations semblent concerner plus particulièrement les associations de « taille moyenne »** (et notamment celles des secteurs loisirs, jeunesse et éducation populaire), qui sont placées dans une situation intermédiaire qui semble les fragiliser (6). Elles se distinguent :

- Des petites associations, parce qu'elles gèrent davantage de situations qui génèrent de la complexité, notamment l'emploi de salariés, la réponse à des appels d'offre ou des appels à projet, les exigences comptables, les contrôles des financeurs, etc.

- Des grandes associations, en ce qu'elles ne disposent pas nécessairement d'un personnel suffisant pour assurer les fonctions de gestion (ressources humaines, comptabilité et finance, systèmes d'information, etc.). En outre, ces grandes associations œuvrent pour la plupart dans un champ de politiques publiques particulièrement normé, qui implique obligatoirement un financement public (action sociale et médico-sociale, santé, par exemple).

Ainsi, les associations de « taille moyenne » semblent se situer au carrefour de différents facteurs de complexité, sans toujours avoir les moyens adéquats d'y faire face, quand bien même elles concourent directement à la mise en œuvre de missions d'intérêt général. Il faut souligner que la « taille » des associations ne fait pas l'objet d'une définition réglementaire.

À défaut, il est possible d'en donner une lecture budgétaire :

- 71 % de « petites » associations, avec un budget annuel inférieur à 10 000 € (ces structures n'emploient généralement pas de salariés, ou alors à temps partiel).

- 27 % d'associations de « taille moyenne », avec un budget annuel compris entre 10 000 € et 500 000 €.

- 2 % de « grandes » associations, dont le budget annuel dépasse 500 000 € (7).

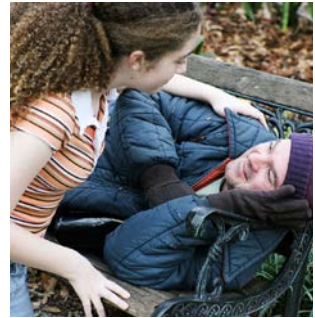


Les mutations de l'action publique ont également eu des impacts importants sur le modèle socio-économique des associations. Ce point sera développé dans les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> parties du rapport.



## Une mise en concurrence croissante

Concernant les associations de taille moyenne, la plupart des dirigeants associatifs met en avant **une confrontation croissante de la concurrence avec les entreprises commerciales** (et avec d'autres associations). Ceci est dû pour bonne partie au développement d'une économie de services, et notamment des services relationnels dans le domaine de la protection sociale. Cependant, quel que soit le domaine considéré, on constate généralement que l'activité associative préexistait à l'essor des marchés concurrentiels. Les associations ont à la fois contribué et bénéficié du développement de ces marchés, tout en restant fidèle à leurs principes fondateurs : favoriser l'accès de tous aux services ou activités proposées, avec une attention particulière aux personnes les plus exclues et fragiles (et ce, notamment afin de répondre à la demande des pouvoirs publics), le tout selon un modèle non lucratif (8). Les associations sont en effet autorisées à développer des activités économiques mais sans partager les bénéfices entre les adhérents.



L'essor de la concurrence remet nécessairement en cause les modèles économiques associatifs. Il génère ainsi de vives tensions pour pérenniser le projet associatif au regard des règles imposées par le marché. Un récent rapport du Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) met en évidence les phénomènes suivants (9) :

- Par le jeu des mécanismes du marché, des entreprises commerciales ont investi les créneaux les plus « intéressants » de l'activité associative, laissant aux associations non lucratives les activités « les moins rentables » et les publics « les moins solvables ».



- Les associations n'ont souvent guère d'autre choix que d'augmenter la participation des usagers, avec cependant une faible marge de manœuvre : d'une part, le budget des ménages est contraint ; d'autre part, il existe un risque de soumission aux impôts commerciaux lorsque la part d'activités commerciales devient prépondérante.

Comme le souligne le HCVA, il est urgent que les pouvoirs publics engagent une réflexion approfondie sur l'impact social des activités associatives, et de faire prévaloir cet impact sur des règles du libre jeu de la concurrence, par des mesures de protection ou d'encouragement particulières, qu'elles soient de nature fiscale ou juridique. Il apparaît en

effet nécessaire de **distinguer l'activité économique marchande et l'activité économique associative**, principalement pour deux raisons :

- les associations bénéficiaires de fonds publics poursuivent des missions d'intérêt général et d'utilité sociale, en apportant des réponses à des besoins sociétaux nouveaux ou non couverts par le marché, ou auxquels le marché ne peut pas répondre,

- leur fonctionnement économique et leur gestion financière sont subordonnés à un projet non lucratif.

## Un engagement associatif en pleine mutation

Le bénévolat peut se définir comme une forme d'engagement des citoyens, qui consiste à consacrer du temps au fonctionnement d'une organisation, et ce sans contrepartie financière. S'il n'est pas justifié de

parler de crise du bénévolat, les associations sont néanmoins confrontées à **d'importantes difficultés pour renouveler leurs dirigeants bénévoles**, tout en faisant face à une profonde évolution de l'engagement bénévole.

### • « Association recherche Président compétent ET disponible »

Le renouvellement des dirigeants associatifs bénévoles, compétents et désintéressés, est une des difficultés majeures que connaît actuellement le monde associatif. Ce constat tient notamment à la **disponibilité** requise pour exercer une responsabilité bénévole (président, trésorier, administrateur. . .) et à la **complexité croissante de la gestion associative**, qui tend à décourager les candidats potentiels. . . sans compter les risques juridiques inhérents à certaines fonctions. Occuper un poste de responsable associatif bénévole implique de développer des compétences variées (*conduite de projet, management, finances, RH. . .*), d'où un important mouvement de « **professionnalisation** » observé ces dernières décennies. Un constat similaire vaut pour les salariés associatifs (et dans une moindre mesure pour les autres bénévoles).

Le renouvellement des dirigeants bénévoles passe par une remise en cause « quasi continue » des statuts de l'association. En questionnant la formation des responsables bénévoles, le renouvellement des instances, la transmission des savoirs, l'évaluation du projet associatif, etc., les associations adaptent leur projet tout en encourageant certains bénévoles à la prise de responsabilité.



### • Les multiples voies de l'engagement associatif

Le bénévolat associatif est en plein essor depuis les années 2000. Il est également en pleine mutation. Plus de bénévoles, mais aussi de plus en plus de raisons de s'engager : besoin d'expression, de valorisation et de reconnaissance de ses compétences personnelles, volonté de se rendre utile au plus près de chez soi, de remplir un rôle social, de partager des valeurs, une fonction de « catharsis », etc.



Auparavant, un individu s'engageait dans une association essentiellement en adhérant à un projet collectif. Désormais, le projet personnel d'un individu oriente aussi ses choix d'engagement. De plus, l'engagement associatif est désormais plus ponctuel, plus provisoire, le « zapping associatif » en étant l'une des principales illustrations.

Ce processus « d'individuation de l'engagement collectif » (10) n'est pas sans conséquence sur le projet associatif, lequel doit composer avec une pluralité de motivations - et projets ? - personnels. Face à cette nouvelle forme d'engagement, « *les associations prennent la forme de réseaux ouverts et polycentristes, aux frontières perméables et mobiles, en permanente recomposition, y compris dans leur principe de fonctionnement et d'administration* » (11).

## UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EN PLEIN BOULEVERSEMENT



Tout au long de son histoire, le secteur associatif a su s'adapter à de multiples changements économiques et sociétaux. Les mutations décrites précédemment, par leur ampleur, leur changement de nature et leur accélération, impactent significativement ce secteur, d'où un sentiment de perte d'identité et de repères, avec une remise en cause des principes d'intervention construits de longue date.

**Le CESE souhaite tout particulièrement attirer l'attention sur les mutations de l'action publique. D'une part, elles ont une incidence notoire sur la mise en œuvre des politiques publiques locales et sur la vitalité du tissu associatif en Franche-Comté. D'autre part, elles perturbent le modèle économique des associations, dans un contexte d'importante reconfiguration des financements publics et de « privatisation » croissante des ressources.** Comme cela a été souligné précédemment, ces mutations concernent plus particulièrement les associations de « taille moyenne », qui gèrent en effet de nombreuses situations complexes (emploi de salariés, réponse à des appels d'offre ou des appels à projet, exigences comptables, etc.) sans pour autant toujours disposer d'un personnel suffisant pour les assumer. En l'absence de données régionales relatives au financement des associations, l'analyse du CESE s'appuiera sur l'enquête nationale du Centre d'économie de la Sorbonne, dont les résultats permettent d'approcher l'évolution des financements publics et privés dans les budgets associatifs entre 2005 et 2011. Cette enquête a été menée par Viviane Tchernonog auprès de 8 000 associations. Elle concerne tous les secteurs d'activité et porte sur le profil de l'association, les ressources budgétaires publiques et privées, l'emploi salarié, le travail bénévole et le profil des dirigeants.

### Une pluralité de modèles socioéconomiques

Le modèle économique d'une association peut se définir comme « *la structure des moyens dont dispose l'association pour réaliser son projet associatif. Il représente l'ensemble des ressources disponibles et le choix*

de leur affectation afin de mettre en œuvre ses activités. Il se caractérise par une structure de coûts et de ressources » (12). Ce modèle interroge ainsi la cohérence globale du projet associatif et l'adéquation entre les ressources, les missions et les moyens.

Le modèle économique d'une association repose sur plusieurs particularités, et notamment :

- Il respecte un **principe de non lucrativité**. Une association peut avoir des activités marchandes, elle peut dégager des excédents, mais elle ne peut en aucun cas les placer en réserves partageables. Les bénéfices ne peuvent qu'être réinvestis dans le projet.



- **Pour les associations bénéficiant de fonds publics**, le modèle économique est très fortement lié aux **missions d'intérêt général et d'utilité sociale** légitimant l'octroi des fonds. Dans un tel cadre, les actions financées répondent souvent à des besoins non couverts par le marché ou auxquels le marché ne peut pas répondre.

- **Une forte implication des bénévoles** dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des actions. Notons que les contributions bénévoles pourraient davantage être valorisées dans les budgets associatifs. Cela permettrait de rendre compte de l'utilité sociale du bénévolat mais aussi d'appréhender les coûts réels d'un projet associatif, par la connaissance

de l'intégralité des ressources « propres » de l'association et donc de son autofinancement, indicateur utile dans les relations avec les bailleurs de fonds.

Il apparaît ainsi plus pertinent de parler de **modèles socioéconomiques des associations**, du fait de l'imbrication de leurs activités économiques dans les politiques publiques, ce qui interfère directement sur les catégories de ressources mobilisables par les associations (13).

Il faut souligner la très grande diversité des modèles socioéconomiques, selon que l'on considère les secteurs d'activités, le poids respectifs des subventions publiques, des cotisations, des dons, des recettes d'activité, du mécénat, etc. Par exemple :

- Les associations mettant en œuvre les politiques sanitaires, médico-sociales et sociales sont majoritairement financées par des fonds publics, puisque les missions qu'elles accomplissent relèvent d'un financement public obligatoire incombant à l'Assurance maladie, aux Départements, à l'État et à certains de ses établissements publics nationaux (ex : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, CNSA). Au niveau national, ces secteurs représentent près de 50 % du poids économique des associations.

- Dans les secteurs du sport et des loisirs, ce sont les usagers qui participent de façon majoritaire au financement des activités associatives, les financements privés représentant 70 % du budget total des structures.



## Structure des budgets associatifs selon la nature des ressources et le secteur d'activité

	Action sociale, action humanitaire santé	Défense des droits et des causes	Éducation Formation Insertion	Sports Culture Loisirs	Économie Développe- ment local	Ensemble
<b>Financement privé</b>	<b>39 %</b>	<b>66 %</b>	<b>53 %</b>	<b>70 %</b>	<b>28 %</b>	<b>51 %</b>
Cotisations des membres	2 %	16 %	7 %	26 %	13 %	11 %
Dons des particuliers et mécénat	3 %	15 %	3 %	4 %	1 %	4 %
Ventes aux usagers	34 %	35 %	43 %	40 %	14 %	36 %
<b>Financement public</b>	<b>61 %</b>	<b>34 %</b>	<b>47 %</b>	<b>30 %</b>	<b>72 %</b>	<b>49 %</b>
Subventions publiques	23 %	28 %	25 %	21 %	53 %	24 %
Commandes publiques	38 %	6 %	22 %	9 %	19 %	25 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>(Poids de chaque secteur dans le budget total)</b>	<b>(48 %)</b>	<b>(6 %)</b>	<b>(13 %)</b>	<b>(27 %)</b>	<b>(6 %)</b>	<b>100 %</b>

Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français » - 2012

### Ces modèles socioéconomiques dépendent également des territoires et des ressources locales.

À ce titre, Viviane Tchernog indique que « la montée en charge des financements locaux et la privatisation croissante du financement du secteur associatif accroissent la dépendance des associations au contexte économique local. *« Dans les territoires riches, où l'emploi et l'activité économique sont importants et la démographie dynamique, les collectivités locales ont davantage de moyens pour soutenir leur secteur associatif que dans les territoires en déclin, confrontés à l'absence d'activités économiques et à un vieillissement de la population, alors même que les associations y auraient un rôle plus important à jouer ».* Selon cette spécialiste du monde associatif, « **les évolutions en matière**



**de financement risquent donc de générer d'importantes inégalités entre les tissus associatifs locaux ».** (14)

### La recomposition des financements publics

Elle résulte de la baisse des financements de l'État, partiellement compensée par une montée en charge des collectivités territoriales (Conseils départementaux essentiellement), avec un relatif désengagement des Communes observé ces dernières années. Cette évolution est notamment la résultante de la décentralisation, mais aussi d'un mouvement plus global de territorialisation de l'action publique, impliquant davantage le financement des collectivités locales.

Le tableau ci-contre illustre cette tendance :

• **Les Communes** restent en général les premiers interlocuteurs des associations, surtout pour les plus petites d'entre elles qui n'emploient pas de salariés. Les financements communaux représentent 11,5 % des ressources associatives, auquel il faut ajouter de très fréquentes aides directes ou en nature qui constituent des soutiens indispensables à la vie associative.

• **Les Départements** sont récemment devenus les premiers financeurs publics des associations (12,3 % de leurs ressources), ce qui s'explique par leur compétence en matière d'action sociale et médico-sociale.

• **Les Régions** ont quant à elle une intervention plus spécialisée et liée à leurs compétences (formation professionnelle notamment), leurs financements représentant 3,5 % des ressources des associations.

• **L'État** assure 11,3 % des ressources des associations, auxquels s'ajoutent d'importantes réductions d'impôt au titre des dons faits par les particuliers et les entreprises ou au titre de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (l'ensemble de ces réductions d'impôt a augmenté de 83 % entre 2007 et 2013) (15).

	2005	2011
<b>Financement privé</b>	<b>49 %</b>	<b>51 %</b>
Cotisations	12,1 %	10,7 %
Dons, mécénat, fondations	4,9 %	4,0 %
Ventes aux usagers	32,3 %	35,8 %
<b>Financement public</b>	<b>51 %</b>	<b>49 %</b>
Communes	14,1 %	11,5 %
Départements	10,0 %	12,3 %
Régions	3,5 %	3,5 %
État	12,3 %	11,3 %
Europe	0,9 %	1,1 %
Organismes sociaux	7,0 %	6,7 %
Autres financements publics	3,0 %	3,2 %
<b>Total général</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Globalement, on estime que les financements publics ont augmenté de 12 % entre 2005 et 2011 (16).

Il faudrait pouvoir comparer cette augmentation avec l'évolution des demandes financières des associations, qui résulte notamment :

- De la hausse des besoins (demande sociale, nouvelles problématiques, nouveaux porteurs de projet...), et plus particulièrement dans les secteurs santé/médico-social/social, compte tenu de leur poids économique prépondérant (environ 50 % du total des financements publics et privés aux associations).

- De l'augmentation mécanique des charges « incompressibles » et des nouvelles normes.

On peut ainsi supposer un « effet de ciseaux » entre les financements publics et les besoins budgétaires des associations, dans un contexte de réforme territoriale (loi NOTRe) qui pourrait renforcer cette tendance.

## L'explosion de la commande publique

Si les modalités de financements publics restent variées, on en distingue traditionnellement 2 grandes familles : les subventions et les commandes, qui présentent une différence essentielle :

- **Subvention** ► l'association est à l'initiative du projet, financé par la collectivité publique dans le cadre d'une relation partenariale.

- **Commande publique** ► l'association agit comme un prestataire pour réaliser ou gérer une action formatée par les acteurs publics. La « commande publique » est un terme générique relatif à l'ensemble des contrats (marchés publics, délégations de service public...) passés par des entités publiques pour satisfaire leurs besoins, ces contrats pouvant ou non être soumis au code des marchés publics.

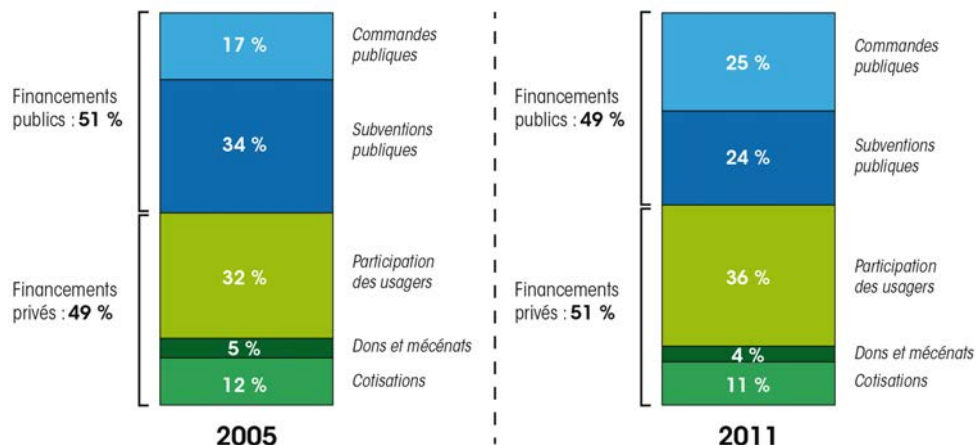
On constate **un recours de plus en plus fréquent à la commande publique** : 23 % des associations



ont reçu un financement de ce type en 2011, contre 7 % en 2005. On observe ainsi une part croissante des ressources de cette nature dans les budgets associatifs, le poids respectif des subventions et des commandes s'étant notablement modifié :

- en 2005, les subventions représentaient plus du tiers du financement total, soit un poids deux fois supérieur à celui des commandes,
- en 2011, subventions et commandes occupent un poids comparable de l'ordre de 25 %.

### Nature des ressources des associations en 2005 et 2011



Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011-2012

L'évolution de la commande publique est encore plus manifeste en valeur absolue, avec une progression de 73 % de 2005 à 2011 (17). Ce financement est capté à 95 % par les associations employeuses. Il bénéficie majoritairement au secteur associatif « action sociale/médico-sociale/santé » (70 %), puis à celui de « l'éducation/formation/insertion » (11 %) et à celui du « sports/culture/loisirs » (10 %). La commande publique concerne donc l'ensemble du monde associatif, avec plus ou moins d'intensité selon le secteur d'activité considéré. Ce recours croissant à la commande publique n'est pas sans générer des **difficultés importantes pour les associations**, notamment dans les secteurs d'activité qui n'étaient pas dans une logique concurrentielle. Les réponses aux appels d'offre représentent une charge de travail conséquente. De plus, la logique du « moins disant » ne permet généralement pas de couvrir la totalité des frais de fonctionnement. D'autre part, pour les associations non retenues, la réduction des financements peut être massive, mettant potentiellement en cause l'existence même de certaines d'entre elles.

Il faut souligner ici « l'injonction paradoxale » de la commande publique, qui consiste à demander aux associations d'évoluer dans un champ concurrentiel quand bien même le projet associatif repose sur un modèle « non lucratif » et sur une démarche partenariale avec les pouvoirs publics. Les associations dénoncent également une perte de dialogue avec les pouvoirs publics et une difficulté d'innovation. Il faut également craindre à terme un appauvrissement du tissu associatif, Viviane Tchernonog évoquant ainsi un risque de « dualisation du secteur entre de toutes petites associations de quartier et des mastodontes qui mettront en œuvre les politiques publiques, sans structure intermédiaires » (18).

Certaines institutions auraient ainsi privilégié la commande publique afin de sécuriser juridiquement leurs contrats, notamment pour éviter les risques de requalification des subventions en commandes publiques. D'autres explications peuvent également être avancées :



- La montée en charge des collectivités territoriales dans le financement du secteur associatif, certaines d'entre elles préférant les financements de type commandes aux subventions pour des motifs variés (formatage des actions des associations en fonction des politiques locales, meilleure visibilité des acteurs publics).

- Une « surinterprétation » de certaines normes en vigueur. Par exemple, il n'est pas possible de recourir à un marché public si l'association est à l'initiative du projet et s'il n'y pas de contrepartie directe. Ainsi, une collectivité qui accorde une subvention n'attend aucune contrepartie directe de la part du bénéficiaire. Cependant, le juge considère qu'il y a un marché public lorsque les sommes versées correspondent à des prestations de services individualisées, commandées par la personne publique dans le cadre de ses compétences après qu'elle ait défini ses propres besoins (19).

## Une hausse des appels à projet

Les appels à projet ont connu un certain développement ces dernières années, de la part de l'État (directions régionales, départementales, établissements publics) et des collectivités territoriales.

Dans le cadre d'un appel à projets, la collectivité publique a identifié une problématique mais sans définir la solution attendue. Elle propose ainsi **un cadre général et des objectifs, en laissant aux associations l'initiative de proposer des solutions** dont elles définissent le contenu. L'appel à projets ne préjuge en rien de l'ampleur des propositions qui seront formulées, ce qui permet de le différencier d'un marché public (ce dernier impliquant une définition précise des besoins par l'acteur public). L'appel à projet doit ainsi être clairement distingué de l'appel d'offre.

Dans la pratique, les appels à projet sont à la fois très répandus et très divers dans leurs modalités. Ils se différencient par leur :

- Dimensionnement : local (communal), départemental ou régional (voire national).
- Fréquence : l'appel à projet peut être ponctuel (dans le cadre d'expérimentation par exemple) ou régulier, annuel.
- Objet : l'appel à projet peut porter sur de nouvelles problématiques ou émergentes, laissant une relative capacité d'innovation aux associations, ou alors porter sur des objectifs ciblés relevant de politiques de droit commun ou de politiques publiques spécifiques (exemples : politique de la ville, programmes européens, etc.).
- Budget : les enveloppes budgétaires mobilisables sont plus ou moins importantes.
- Modalités d'animation : réunion annuelle de lancement de l'appel à projet, rencontre avec les associations, participation des structures bénéficiaires au sein d'instance de suivi voire d'évaluation . . .





Malgré leurs diverses modalités, les appels à projet restent contraignants pour les associations, qui ne sont pas en mesure de proposer des actions qui correspondent réellement à leur projet, à leur objet. De plus, de par son caractère généralement très ciblé, l'appel à projet est en décalage avec l'approche transversale défendue par les associations. Au niveau local, l'impact de la procédure d'appel à projet gagnerait à être évalué, notamment en fonction du secteur d'activité et selon une optique longitudinale : en quoi cette procédure permet-elle un meilleur déploiement des politiques publiques locales ? Quels sont les impacts sur le tissu associatif, sur sa dynamique, ses capacités d'innovation ? Observe-t-on un appauvrissement des actions associatives ou au contraire un développement de nouveaux projets ?



### Vous avez dit fonds européens ?

Les associations peuvent bénéficier des fonds européens, notamment du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour cofinancer une partie de leurs projets et de leurs investissements. Pour ces 2 fonds, entre 2007 et 2013, environ 23 % des montants programmés a bénéficié au secteur associatif (20).

S'ils constituent une source de financement non négligeable, les fonds européens génèrent cependant de nombreuses difficultés pour les associations :

- **La démarche est particulièrement complexe** : constitution des dossiers (FSE notamment), multiplicité des pièces justificatives, justification de dépenses inadaptée au fonctionnement réel des associations, lourdeur des contrôles... le tout impliquant une charge de gestion souvent incompatible avec les moyens humains des associations.

- **Les règles d'éligibilité des dépenses sont peu lisibles**. Ainsi, certaines structures ont vu diminuer leur subvention, du fait de l'inéligibilité des dépenses constatée a posteriori.

- **Les délais de paiement sont particulièrement longs**. Il s'écoule souvent 2 ans entre la programmation du dossier et le dernier paiement, ce qui génère une importante tension sur la trésorerie des associations. Les actuels programmes européens (2014-2020) reposent sur une stratégie visant une croissance intelligente, durable et inclusive, en phase avec la finalité de nombreux projets associatifs. Cette nouvelle programmation doit s'accompagner de mesures de simplification administrative, en particulier concernant la justification des dépenses du FSE. Au-delà, le succès des programmes reposera sur leur animation et sur l'accompagnement des porteurs de projets, plus particulièrement pour les structures disposant de moyens humains et financiers « limités » et pour qui le langage européen s'apparente souvent à une « langue étrangère », un domaine pour initiés.



### La « privatisation » des ressources

Les travaux de Viviane Tchernonog montrent que la restructuration progressive des financements publics s'est effectuée dans un contexte de « **privatisation** » du financement du secteur.

Elle indique à ce titre que « le développement du secteur associatif (2,5 % en moyenne annuelle dans la dernière période) a été porté par une privatisation de son financement : le financement privé a augmenté à un rythme annuel de 3,1 %, beaucoup plus rapide que le financement public (+1,9 % de croissance annuelle). C'est la **participation croissante des usagers au service rendu par l'association**, avec une augmentation de l'ordre de 4 % par an - soit 29 % sur la période 2005/2011 - qui explique seule la privatisation des ressources ».

Ci-contre l'évolution - en volume - des financements publics et privés de 2005 à 2011 :

L'augmentation de la vente aux usagers est notamment la résultante :

- de la hausse des tarifs pratiqués, rendue nécessaire pour équilibrer les budgets et pallier l'effet de ciseaux entre les recettes et les dépenses,
- de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et du développement de certaines activités marchandes, dans un contexte concurrentiel de plus en plus prégnant (cf. supra).

Ceci n'est pas sans incidence sur la mise en œuvre du projet associatif. En effet, en augmentant ses tarifs, l'association s'adresse aux personnes les plus solvables, ce qui rompt avec les principes d'égalité et de mixité sur lesquels de nombreux projets associatifs sont élaborés.

À plus long terme, ces évolutions peuvent substantiellement modifier les caractéristiques des publics associatifs et générer moins de mixité sociale.

Par ailleurs, les ressources provenant des dons des particuliers et du mécénat offrent des marges de manœuvre très limitées (21).

	Taux global 2005/2011	Taux annuel moyen
<b>Financement privé</b>	+ 20 %	+ 3,1 %
Cotisations des membres	+ 5 %	+ 0,8 %
Dons des particuliers et mécénat	- 3 %	- 0,4 %
Ventes aux usagers	+ 29 %	+ 4,3 %
<b>Financement public</b>	+ 12 %	+ 1,9 %
Subventions publiques	- 17 %	- 3,1 %
Commandes publiques	+ 73 %	+ 9,6 %
<b>Ensemble</b>	+ 16 %	+ 2,5 %

Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne  
« Le paysage associatif français » - 2011-2012

## De nouveaux financements

Le **financement participatif** (appelé *crowdfunding* soit « financement par la foule ») est un mécanisme de financement, via internet, de projets d'innovation et de création permettant de collecter les apports financiers d'un grand nombre d'épargnants. Ces derniers choisissent eux-mêmes le projet, l'entreprise ou l'association destinataire de leur argent. Ce mode de financement est particulièrement dynamique : en France, entre 2013 et 2014, les fonds collectés ont été multipliés par 2, passant de 78 à 152 millions d'euros (dont 58 % de prêts, 25 % de dons et 17 % d'apport en capital). Pour les porteurs de projets, la finance participative offre des chances supplémentaires d'accéder à des ressources financières, relationnelles et d'expertise, elle facilite les contacts et interactions positives avec ces ressources.

Parallèlement, de multiples **financements innovants** se sont développés. Ils pourraient préfigurer le paysage du financement de demain : don digital, mobile, appli, plateformes, communication entre pairs, carte de dons, arrondis sur salaire, arrondis en caisse, etc. (22)



Reposant sur des modèles spécifiques, ces financements innovants peuvent être regroupés en 2 grandes « familles » selon que la sollicitation et le don prennent appui :

- Sur les transactions du quotidien : c'est le cas des outils de la « générosité embarquée » (exemple : arrondi en caisse).
- Sur les réseaux et la communication entre les pairs, soit sur Internet, soit par le relais direct de personnes physiques.



La facilité d'Internet, la multiplication des possibilités et opportunités de dons, l'effet démultiplicateur des réseaux, etc. laissent à penser que ces nouveaux modes de financements vont largement se développer dans les années à venir. Pour autant, leurs impacts et leurs effets réels sur le devenir du don sont difficilement prédictibles à ce stade. Ces outils sont en effet en phase d'expérimentation, certains d'entre eux posant des difficultés juridiques (par exemple, le *crowdfunding* relève potentiellement de plusieurs activités réglementées, comme la fourniture de services d'investissement ou la réalisation d'opérations de banque).

Dans ce contexte, les associations sont actuellement en phase d'apprentissage et d'observation, ces financements - en devenir - étant actuellement minoritaires dans les budgets associatifs.

**Les profondes mutations que connaissent les associations les obligent à reconsidérer leurs modèles économiques et à envisager d'autres pistes pour se développer**, les financements publics étant appelés à se contracter encore davantage, tandis que les marges de manœuvre possibles en matière de financement privé sont limitées.

**Elles tendent aussi à accroître les difficultés financières des associations**, qui connaissent déjà un épuisement progressif de leurs ressources, une insuffisance de leurs fonds propres (notons au passage qu'une difficulté similaire vaut pour les PME/TPE) et une contraction de leur trésorerie, bien souvent liée au versement tardif des subventions (23). Ces difficultés sont d'autant plus ressenties qu'il n'existe quasiment plus d'élasticité, de marge de manœuvre chez les financeurs, surtout quand les associations sollicitent les financeurs publics au même moment (en fin d'année par exemple).

Ces difficultés financières, amplifiées par les effets de la crise de 2008, ont nécessité de développer des stratégies d'adaptation afin que l'emploi associatif ne devienne pas la variable d'ajustement. De nombreux dirigeants associatifs ont ainsi choisi de compenser les exercices déficitaires par un prélèvement sur les fonds propres. Cette stratégie ne peut être que de court terme. En effet, depuis 2011, la croissance de l'emploi associatif a marqué le pas. En Franche-Comté, environ 6 employeurs associatifs sur 10 indiquent avoir des difficultés pour pérenniser les emplois (24).



## POUR UNE POLITIQUE RÉGIONALE DE LA VIE ASSOCIATIVE



Dans un contexte de raréfaction durable des financements publics, **le CESE souhaite proposer des pistes de travail à l'attention des décideurs publics et des dirigeants associatifs, afin de préserver la vitalité et la diversité du secteur associatif régional, tout en restaurant sa capacité d'innovation pour faire face à des besoins sociaux évolutifs.** Il s'agit d'un enjeu déterminant pour la cohésion sociale, la vie démocratique et la mise en œuvre des politiques publiques locales.

Ces pistes de travail concernent plus particulièrement les associations de taille moyenne, qui se situent au carrefour de différents facteurs de complexité, sans toujours avoir les moyens adéquats d'y faire face, quand bien même elles concourent directement à la mise en œuvre de missions d'intérêt général. Pour autant, le CESE ne méconnaît pas les difficultés rencontrées par les autres associations (ce sujet aurait nécessité une analyse à part entière).

Ces propositions se veulent pragmatiques. Elles doivent permettre de décliner les orientations de la Charte des engagements réciproques État/Région/Mouvement associatif, qui a été signée en Franche-Comté le 6 juillet 2015 (25). Elles pourront également trouver leur place dans la future région Bourgogne Franche-Comté, de par leur caractère généraliste.

### Conforter la vitalité associative

Comment permettre le développement du secteur associatif et accompagner ses nécessaires évolutions, afin qu'il puisse répondre à des besoins sociétaux toujours plus nombreux et plus complexes ? Pour ce faire, le CESE propose de maintenir la diversité de ce secteur, qui en constitue une de ses richesses, dans le cadre d'un dialogue continu entre les pouvoirs publics, les associations et leurs représentants.

## Préserver la diversité du secteur associatif

Les associations œuvrent dans tous les domaines qui font la vie des territoires, selon des modalités d'intervention très variées et bien souvent complémentaires. Or, ces dernières années, on a assisté à une dualisation progressive entre de petites et de grandes - voire très grandes - associations. Cette tendance risque d'aboutir à la disparition des associations de taille intermédiaire, qui jouent un rôle déterminant pour la cohésion sociale, de par leur capacité à apporter des réponses locales à des besoins locaux.

Préserver la diversité du tissu associatif régional passe par **une volonté politique et une implication significative des pouvoirs publics**. Elles sont déterminantes pour accompagner et soutenir le secteur associatif (au-delà du « seul » soutien financier), en suscitant le débat, l'envie d'agir, d'expérimenter, en relayant les besoins, les projets. Cette implication doit permettre de :

- **Redonner de la visibilité, une vision de long terme**. Les associations construisent nécessairement leurs projets sur la durée, en les adaptant progressivement à l'évolution des besoins sociaux. Leurs modes de gouvernance impliquent un processus décisionnel complexe qui demande également du temps.

- **Construire et penser l'avenir**, en se donnant les moyens d'innover, d'expérimenter pour répondre aux enjeux de demain. Cette capacité d'innovation associative a permis d'inspirer de nombreuses politiques publiques. Il convient de préserver cet acquis, en développant par exemple des programmes de recherche et de développement.

- **Engager une réflexion sur les impacts de la société de la connaissance**, qui transforme en profondeur les rapports sociaux. Les modes de construction de l'action collective sont bousculés, déterritorialisés, avec des fonctionnements en réseaux, plus horizontaux, un partage plus important des savoirs, etc. Ces évolutions bousculent toutes les organisations, dont les associations. Un chantier important est à ouvrir à ce titre (26). Actuellement, l'action d'associations telles que la Fing ou la Fonda montre l'intérêt qu'il y aurait à aider le secteur associatif à se saisir pleinement de ces nouveaux enjeux (voir ci-dessous).

- **Réaffirmer le secteur associatif comme un vecteur de cohésion sociale, un acteur économique, un acteur du développement des territoires, un partenaire indispensable des politiques publiques**. Ce secteur contribue en outre au développement de l'emploi privé.

- **Susciter le débat public au niveau régional**, afin de promouvoir une connaissance partagée des nombreux enjeux auxquels est confronté le secteur associatif (renouvellement des dirigeants, difficultés à accéder aux compétences salariées et bénévoles, mutations de l'engagement, etc.). Ces problématiques gagneraient à être mises en débat, en perspective.



### Fing : fondation internet nouvelle génération

La Fing est un Think Tank visant à anticiper les transformations numériques. Créée en 2000 par une équipe d'entrepreneurs et d'experts, la Fing compte aujourd'hui plus de 300 membres. Cette association a pour buts principaux :

- D'explorer le potentiel transformateur des technologies de l'information et de la communication, et des technologies émergentes qui s'y associeront demain, ainsi que les réponses nouvelles qu'elles permettent d'imaginer aux besoins collectifs de la société.

- D'aider les acteurs sociaux, institutionnels, économiques et le grand public à comprendre et s'appropriier les nouvelles technologies, à en anticiper et en débattre les conséquences.

- De contribuer à créer les conditions dans lesquelles ces technologies peuvent contribuer à augmenter la capacité innovatrice du tissu économique, des institutions et de toute la société.

La Fing s'efforce ainsi de repérer, analyser, enrichir, stimuler et faire connaître la recherche et l'innovation dans les services et les usages de l'internet de demain, et les technologies qui lui seront associées. Pour aller plus loin : [www.fing.org](http://www.fing.org)



### La Fonda, fabrique associative

Laboratoire d'idées du monde associatif, la Fonda a pour objet de comprendre et valoriser le fait associatif et sa contribution à la construction d'une société décloisonnée et respectueuse de l'initiative citoyenne. Depuis sa création en 1981, la Fonda mobilise des expertises de tous horizons. En croisant les regards et les pratiques, en se faisant plateforme d'intelligence collective, en bousculant les conformismes de pensée, la Fonda outille les acteurs associatifs pour qu'ils puissent pleinement participer à la transformation de la société. L'ambition est de préparer le terrain pour l'expérimentation comme pour la décision politique. La Fonda propose de nombreux éclairages thématiques, notamment sur l'engagement associatif, la gouvernance associative, les modèles économiques, les liens associations/pouvoirs publics, l'association et le numérique, etc.

Pour aller plus loin : [www.fonda.asso.fr](http://www.fonda.asso.fr)

## Clarifier la notion même d'association

Le terme « association » recouvre essentiellement une modalité juridique d'organisation d'une activité collective, sans but lucratif (27). Cette modalité rend difficilement compte de l'extrême diversité du secteur associatif : par exemple, quel point commun entre une association médico-sociale employant plusieurs centaines de salariés et une association communale organisant périodiquement un évènement festif ?

Dans ces conditions, il n'est pas aisé d'avoir une représentation « unifiée » du secteur associatif, que l'on peut cependant structurer schématiquement entre :

- de petites associations, mobilisant peu de financements et reposant sur une importante participation bénévole,
- des associations de taille moyenne, qui sont assez fortement dépendantes des politiques publiques et financements locaux,
- de grandes associations, qui captent l'essentiel des financements publics, et dont le fonctionnement est souvent plus proche de celui d'une entreprise (ces structures sont généralement soumises à une réglementation particulièrement exigeante qui impose ce mode de fonctionnement),
- des structures qui n'ont d'association que le statut juridique, et dont le fonctionnement ne repose sur aucun projet ou gouvernance associatifs, ce qui ne permet pas de les distinguer des entreprises commerciales. Ce phénomène a particulièrement émergé dans le secteur médico-social.

Bien que schématique, ce panorama met en exergue la nécessité de clarifier la notion d'association, en rappelant ses principes fondateurs :

- la liberté d'association, entendue comme la possibilité de développer un projet collectif,
- une gouvernance reposant sur des fonctionnements délibératifs et participatifs permettant d'associer le plus grand nombre de personnes, dans le respect des statuts de l'association,
- un projet reposant sur un partage des responsabilités et tâches entre bénévoles et salariés,
- une gestion désintéressée, un fonctionnement économique et une gestion financière subordonnés à un but non lucratif,
- un fort ancrage des projets dans le territoire, afin de prendre en compte les besoins des adhérents, les attentes des publics, les préoccupations sociales, etc. bien plus que la seule finalité économique.

**La conjonction de ces différents principes doit permettre de guider les pouvoirs publics dans leurs politiques de soutien aux associations, conformément à l'esprit de la Charte des engagements réciproques État/Région/Mouvement associatif.**

## Co-élaborer les politiques publiques avec les associations

Selon le secteur d'activité considéré (culture, santé, sport, loisirs...), l'élaboration des stratégies locales prévoit une implication plus ou moins effective du monde associatif, allant de consultations de pure forme à des démarches de concertation plus étayées. Les explications sont diverses : absence de volonté locale, cadre réglementaire contraignant, manque d'ingénierie dédiée...

**Le CESE considère qu'il est essentiel de rendre les partenaires et les représentants du monde associatif co-constructeurs des politiques, afin de les impliquer dans les processus décisionnels locaux, tout en respectant leur indépendance.** Il s'agit d'une modalité déterminante pour rénover la conduite de l'action publique (28).

À ce titre, dans le cadre de la future région Bourgogne Franche-Comté, les diverses instances de pilotage des politiques publiques devront permettre une représentativité des acteurs et des territoires dans toute leur diversité, et notamment des acteurs associatifs. Il conviendra également que les acteurs publics développent des ingénieries spécifiques pour animer les projets, en prenant en compte, par une démarche collective, la réalité humaine des territoires, leurs capacités d'innovation et de coopération. Il s'agira également de s'inspirer des bonnes pratiques issues d'expériences associatives nationales ou internationales.



Le CESE prend acte des engagements de la Charte, qui prévoient notamment que les associations apportent en toute indépendance leur contribution à l'intérêt général, la complémentarité avec les pouvoirs publics devant permettre une plus grande pertinence des politiques publiques. Cette Charte prévoit ainsi « d'organiser - autant qu'il est possible et souhaitable - la concertation avec les associations et les regroupements organisés sur les projets de textes, les mesures, ou les décisions publiques qui les concernent » (voir notamment les engagements 3.5, 3.8, et 3.9 de la Charte).

## Développer l'évaluation partagée



Si les associations ne contestent pas la légitimité et le principe des contrôles et des évaluations, elles estiment qu'ils sont trop nombreux, redondants et assez souvent disproportionnés eu égard aux montants financiers en jeu. De plus, les contrôles et évaluations sont rarement coordonnés entre les différents financeurs, et ils s'intègrent rarement dans une vision globale du projet associatif. Au final, les évaluations laissent bien souvent un sentiment « d'inachevé/incomplétude » tant côté « financeurs » que côté « associations ».

Or, les associations et les services administratifs consacrent un temps non négligeable pour contrôler et évaluer les actions, qu'il serait possible de rationaliser afin de redonner de la cohérence et du sens aux projets associatifs et aux politiques publiques auxquels ils concourent.

Le CESE établit 2 propositions en ce sens :

### • Développer une culture de l'évaluation partagée entre financeurs et associations

L'évaluation partagée est un outil construit par les parties prenantes. Elle résulte d'une démarche collective

reposant sur une vision partagée des objectifs à atteindre, des moyens pour y parvenir, des critères évaluatifs, le tout selon un calendrier défini. Elle débute dès la conception de l'action et s'achève avec celle-ci, par une synthèse permettant de tirer des enseignements pour l'avenir. Il s'agit d'un processus continu, qui permet d'apprécier la validité des objectifs initiaux, des conditions de leur réalisation, des raisons éventuelles qui peuvent justifier des écarts entre le projet initial et sa réalisation finale.



La richesse de l'évaluation partagée tient à plusieurs éléments :

- Elle donne l'opportunité de débattre des objectifs fixés par les pouvoirs publics avec ceux défendus par les associations dans le cadre de leur projet.
- Elle implique une participation effective des acteurs concernés, selon une éthique et une méthodologie.
- Elle permet de réintroduire du sens à l'action, par la confrontation des résultats à des objectifs quelquefois perdus de vue, tant chez les financeurs que chez les responsables associatifs.
- Elle questionne la responsabilité partagée de l'efficacité ou de l'inefficacité des actions conduites.

Ainsi, elle doit à la fois permettre d'enrichir les politiques publiques et les projets associatifs, dans le cadre d'une démarche partenariale.

- Elle permet d'évaluer l'impact sociétal des actions associatives, leur utilité sociale. À défaut de définition explicite (29), l'utilité sociale reste une notion à construire par les parties prenantes. Elle porte principalement sur la cohésion sociale, le développement local et le changement sociétal. Elle doit se déterminer à partir de critères évaluatifs stables et précis (lien social, ouverture culturelle, solidarité envers les personnes en difficulté, démocratie participative, éco développement, équité territoriale, innovation, etc.). L'utilité sociale constitue un critère transversal d'évaluation aussi important que l'efficacité ou l'efficacé des actions.

#### • Simplifier les contrôles

Le CESE estime que les procédures de contrôle gagneraient à être partagées entre les principaux financeurs, afin de donner à voir les complémentarités, les redondances, et ainsi envisager d'éventuelles mesures de simplification bénéficiant à la fois aux financeurs et aux gestionnaires associatifs. L'objectif serait notamment de proportionner les contrôles à la réalité de la vie associative, les contrôles ayant pour objectif principal de vérifier la conformité des procédures aux réglementations (application de l'ensemble des textes de référence) et des dépenses à l'objet (compte rendu financier).

Ces 2 propositions permettent de décliner plusieurs engagements de la Charte. Elles pourraient être mises en œuvre à travers un groupe de travail régional ou par le biais de formation-action. Par exemple, une formation-action permettrait une montée en compétence sur l'évaluation partagée, tout en appliquant ses principes et ses méthodes à un projet donné.



### Développer un réseau régional

Depuis 2013, la Région Franche-Comté, l'État et le Mouvement Associatif se sont engagés dans un travail partenarial qui a permis de mettre en place :



- une instance de coordination du développement de la vie associative (qui s'appuie sur la commission régionale consultative du FDVA) (30),
- une Conférence régionale de la vie associative,
- des travaux portant sur :
  - . l'animation et la coordination des têtes de réseaux associatifs,
  - . la mise en réseau des acteurs de l'accompagnement et de l'appui aux associations,
  - . la coordination de l'offre de formation des bénévoles, comprenant la mise en place d'une plate-forme Internet,
  - . l'engagement associatif des jeunes.



Ce partenariat a été concrétisé en juillet 2015 par **la signature de**

**la Charte des engagements réciproques**, qui vise à mieux reconnaître la vie associative en Franche-Comté et à intensifier la coopération des signataires au service de l'intérêt général.

**Le CESE approuve ces modalités d'animation régionale de la vie associative, qui concourent à développer un réseau régional.**

La Conférence régionale doit permettre d'instaurer un véritable lieu de dialogue permanent entre les pouvoirs publics et le secteur associatif. À ce titre, le CESE souhaite :

- Qu'un maximum d'associations et de territoires puisse être représenté, compte tenu de l'importante diversité du tissu associatif. En effet, on estime qu'une association sur deux n'est pas adhérente à un réseau ou une fédération.
- Que cette Conférence puisse permettre l'expression des bénévoles associatifs.

Cette Conférence pourrait également se saisir d'autres problématiques, telles qu'exposées dans le présent rapport.



La plateforme Internet envisagée (formation des bénévoles) pourrait évoluer - à moyen terme - vers un réseau plus large et ouvert qui serait à la fois :

- Un réseau d'échange d'informations, d'idées, de questionnements, de pratiques, de ressources, etc. destiné au plus grand nombre d'associations possible.
- Un outil pour développer la vitalité du tissu associatif régional et mieux le connaître, par un processus d'intelligence collective et collaborative, suscitant l'expertise collective par rapport à des enjeux ou des objectifs partagés.

## Adapter les outils de financement des associations

Les difficultés économiques rencontrées par les associations nécessitent notamment d'adapter les outils de financement à la réalité de la vie associative. Le CESE propose de redonner les conditions d'un développement sur le long terme, tout en simplifiant l'accès au financement de l'activité « courante ». Ces enjeux sont d'autant plus importants que les inégalités territoriales tendent à creuser les inégalités de ressources entre les associations.

## Favoriser l'équité territoriale

La montée en charge des financements locaux et la privatisation du financement accroissent la dépendance des associations au contexte économique local. Elles conduisent à de potentielles inégalités de développement, entre des territoires « riches » dotés d'un tissu associatif vivant et des territoires « en déclin » qui voient ce tissu se déliter... alors même que les associations y auraient un rôle plus important à jouer.



Face au mouvement prononcé de métropolisation et de régionalisation, l'équité territoriale devient un sujet de préoccupation majeur. Le CESE propose **d'engager une réflexion sur l'équilibre du tissu associatif régional, notamment entre milieu urbain et rural, en tenant compte des actuels dispositifs de péréquation (31)**. Cette proposition impliquera la production de données territorialisées relatives aux associations qui font actuellement défaut. Cela permettra également de mieux appréhender les dynamiques associatives locales.

L'équité territoriale constitue un enjeu déterminant pour la future région Bourgogne Franche-Comté. À ce titre, le CESE souhaite que cette fusion renforce l'intégrité territoriale des deux régions, en respectant la spécificité et la diversité de leurs différents territoires respectifs, urbains et ruraux (32).

## Viser le long terme et consolider le présent

La contraction des financements publics a accentué les difficultés financières des associations, ces difficultés étant très hétérogènes eu égard à l'importante diversité du secteur.

Près de la moitié des associations connaissent des difficultés économiques (33), et notamment des problèmes de trésorerie liés au versement tardif des subventions et à un manque de ressources régulières.

Lorsqu'elles sont structurelles, ces difficultés sont de nature à remettre en cause durablement le modèle économique de l'association.

Ainsi, au fil des ans, certaines structures ont accumulé des déficits d'exploitation, et les ont compensés par un prélèvement sur les fonds propres. Cette stratégie de court terme n'a pas été sans conséquence. En effet, les fonds propres sont vitaux : ils assurent la pérennité de la structure et lui permettent de financer son développement dans de bonnes conditions. Ils sécurisent son fonctionnement et les conditions d'emprunt auprès des établissements bancaires, dont l'analyse du risque repose notamment sur le niveau de fonds propres.



Le CESE propose 2 mesures pour redonner des marges de manœuvre au projet associatif :

### • Assurer un niveau pertinent de fonds propres

Lorsqu'ils instruisent une demande de subvention, les financeurs diminuent généralement la subvention de l'année N s'ils constatent un excédent en N-1. Cette procédure ne favorise pas la constitution et/ou le maintien des fonds propres à un niveau suffisant. En effet, les excédents d'exploitation sont les seuls moyens permettant d'assurer toute stratégie durable de constitution et de consolidation des fonds propres associatifs. Le CESE propose de sensibiliser les financeurs à cet enjeu, en donnant la possibilité aux associations de conserver des excédents raisonnables, qui bénéficieront au projet associatif et qui sécuriseront le modèle économique, par un renforcement des fonds propres.

Notons qu'il existe en Franche-Comté le Contrat d'Apport Associatif (géré par Franche-Comté Active). Ce dispositif a pour objectif de renforcer les fonds propres d'associations d'utilité sociale créant ou pérennisant des emplois, par le développement d'activités à caractère économique. Il s'agit d'un apport en fonds associatif avec droit de reprise, destiné à financer les investissements et/ou le besoin en fonds de roulement liés à la création ou au développement de l'association, à l'exception de tout frais de fonctionnement et / ou couverture de pertes d'exploitation passées ou futures.

#### • Financer les dépenses de fonctionnement

Lorsqu'une action associative est financée par des fonds publics, certaines dépenses ne sont pas prises en charge : il s'agit de dépenses liées au fonctionnement général de l'association, qui concourent « indirectement » à la réalisation de l'action et lui sont donc « plus ou moins » imputables. Le CESE propose aux financeurs de prendre en considération ce type de dépenses, dans la limite d'un pourcentage du coût global de l'action (% négocié entre l'association et le financeur). Il estime en effet qu'elles ne peuvent pas être totalement dissociées de l'action.



#### Réhabiliter la subvention

Ces dernières années, le recours de plus en plus fréquent à la commande publique et à l'appel à projet a bridé les capacités d'innovation des associations, en les reléguant au rôle de prestataires des pouvoirs publics. Il apparaît aujourd'hui que cette tendance de fond a largement montré ses limites (cf. SUPRA).

La vitalité du secteur associatif repose sur sa capacité d'innovation, et ce afin de répondre à des besoins sociétaux évolutifs et en augmentation constante. À ce titre, la subvention est un outil qui encourage les initiatives sociales et qui soutient l'engagement bénévole. Il est nécessaire de la réhabiliter ou à tout le moins rééquilibrer « appels d'offre » et « subventions ». Le CESE soutient les engagements de la Charte qui prévoient :

- de favoriser, dans la durée, les soutiens publics aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif, en distinguant ce qui relève de la subvention et de la commande publique, tout en simplifiant les procédures (engagement 3.2 de la Charte),
- de développer une politique publique d'attribution des subventions dont les modalités de sélection, d'attribution et de mise en œuvre sont transparentes et concertées avec les acteurs concernés (engagement 3.3 de la Charte).



La mise en place d'un groupe de travail permettrait d'engager une réflexion régionale pour clarifier les règles du recours à l'appel d'offre, en impliquant un maximum de financeurs (État, collectivités territoriales, établissements publics, EPCL, etc.). Ce travail viserait à :

- Rappeler les critères permettant de distinguer subvention et commande publique, permettant ainsi de sécuriser les financements des collectivités publiques aux associations. Notons ici que la subvention génère moins d'insécurité juridique que la commande publique, le nombre de

conventions attaquées devant les tribunaux étant nettement inférieur au nombre de recours relatifs aux marchés publics.

- Préciser les activités dont le financement n'implique pas de mise en concurrence (soit parce que le recours à la subvention est possible ; soit parce qu'elles constituent un service d'intérêt général non économique).

- Intégrer les incidences des nouvelles directives européennes relatives à la commande publique (publiées le 28 mars 2014 au Journal Officiel de l'Union Européenne, ces directives sont entrées en vigueur le 17 avril 2014. La France dispose d'un délai de 24 mois pour les transposer en droit interne). Cette réflexion pourrait également permettre de déterminer la plus-value du recours à l'appel d'offre dans la mise en œuvre des politiques publiques.

## Faciliter les demandes de subvention



La diversité des dossiers de demande de subvention et la multiplicité des financeurs constituent des sources de complexité importantes pour les associations. Ainsi, pour une même action, certaines associations sont amenées à renseigner différents dossiers, le dossier commun CERFA (34) faisant en effet l'objet d'une utilisation distincte de la part des financeurs. Ceci génère mécaniquement :

- une multiplication de pièces justificatives à produire (statuts, composition du CA, compte de résultats, etc.),
- une appréciation différenciée des documents produits, compte tenu de l'hétérogénéité des services instructeurs.

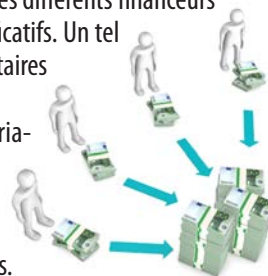
En vue de simplification, **le CESE propose de mettre en place un portail régional commun de subventions en ligne, sous réserve des systèmes de dématérialisation déjà mis en place dans certains secteurs** (ex : politique de la ville). Ainsi :

- Chaque association pourrait déposer ses demandes de subventions selon une procédure unique et un modèle unique (dossier CERFA N°12156\*03).
- Chaque financeur disposerait d'éléments standardisés permettant l'instruction des demandes de subvention et la validation du service fait, en obtenant les mises à jour nécessaires. Les différents financeurs exigeraient ainsi les mêmes informations et les mêmes documents justificatifs. Un tel dispositif devrait prévoir d'intégrer d'éventuelles demandes complémentaires des financeurs, en fonction des politiques publiques.

Le CESE tient à souligner qu'au niveau national, des procédures de dématérialisation ont déjà été conduites par des administrations distinctes, sans véritable coordination. La mise en place d'un portail régional de demande de subventions requiert donc un pilotage local affirmé, afin notamment d'assurer une interopérabilité entre les différentes procédures existantes.

L'implication d'un maximum de financeurs (État, collectivités locales, établissements publics...) et de représentants associatifs est également une des clés de réussite d'un tel projet.

Parallèlement au développement d'un tel outil, **le CESE propose d'améliorer la coordination des financeurs**, à l'instar des conférences locales de financeurs fonctionnant déjà dans certains territoires et sur certaines politiques publiques. Ces conférences permettent de procéder à une analyse conjointe des demandes de subventions, et d'apporter une réponse commune aux cas les plus complexes. Elles permettent également de réaffirmer les principes d'intervention de chaque financeurs, dans le respect des objectifs communs qu'ils se sont fixés (schémas, plans, appels à projet, documents contractuels...).



## Des associations qui bougent dans un monde qui bouge

Les associations évoluent dans un environnement particulièrement mouvant, marqué notamment par une hausse des besoins sociaux, une raréfaction des ressources et une complexité croissante de leur cadre d'intervention (juridique, partenarial, etc.). Dans ce contexte, le CESE estime que les associations doivent prioritairement engager une réflexion sur leur projet associatif et sur leur modèle socioéconomique, en coopérant davantage. Par ailleurs, la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté posera des questions spécifiques pour les associations concourant à la mise en œuvre des politiques publiques régionales.

### Revisiter son projet associatif

Ces dernières décennies, le secteur associatif a connu de profondes mutations (évolution des modes d'engagement, développement des activités économiques, professionnalisation, contraction des financements, augmentation des besoins, etc.) qui ont eu des incidences notoires sur la mise en œuvre des projets associatifs.

Ainsi, certaines structures ont radicalement fait évoluer leur fonctionnement (professionnalisation, développement significatif des activités commerciales, etc.) au risque de pervertir leur projet initial et de décourager les bénévoles. D'autres structures n'ont pas pu intégrer ces mutations et ont littéralement disparu du paysage associatif, notamment du fait d'importantes diminutions de subventions.

L'expérience a démontré l'importance de revisiter son projet associatif afin de :

- développer une vision prospective, par un processus d'intelligence collective et de mobilisation des acteurs.
- redonner du sens au projet associatif et aux actions à développer, en questionnant les valeurs qui forgent l'identité et le projet de l'association, et notamment celles d'égalité, de mixité et de l'engagement bénévole.
- instaurer une démarche d'évaluation continue et partagée, qui démontre l'utilité sociale du projet.

Pour y parvenir, **la gouvernance associative joue un rôle déterminant.** Elle doit permettre d'assurer



la continuité et la mutabilité du projet, en tenant compte d'une professionnalisation et d'une pression gestionnaire croissantes, de nouvelles pratiques (fonctionnement horizontal, en réseau, engagement de court-terme...), etc. Quelques pistes peuvent être évoquées pour faire évoluer les modes de gouvernance :

- faire de la gouvernance un objet de travail à part entière, afin notamment de formaliser le fonctionnement, l'organisation, les responsabilités entre bénévoles et salariés, etc. et en mentionnant ces éléments dans les statuts (« faire vivre les statuts »),
- permettre aux adhérents et aux salariés de participer effectivement aux choix stratégiques de l'association, dans le respect de leurs prérogatives,
- favoriser le renouvellement, éviter une succession abusive des mandats et rechercher la mixité, la diversité, notamment en impliquant davantage de jeunes,
- favoriser la transmission des valeurs et des savoir-faire,
- former, notamment dans le cadre de formations croisées destinées aux salariés et bénévoles.



## Engager une réflexion stratégique sur son modèle socio-économique

Certaines associations rencontrent d'importantes difficultés structurelles qui mettent à mal leur modèle économique : retrait des principaux financeurs publics, perte de marché public, impossibilité de trouver de nouvelles ressources privées... le tout dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Compte tenu de la raréfaction croissante des financements publics et de la hausse des besoins, il importe que les responsables associatifs puissent engager une réflexion stratégique sur le modèle socio-économique de leur structure. **L'objectif est d'arriver à un modèle socio-économique moins dépendant du financement public, tout en revendiquant la légitimité et la nécessité de la contribution publique à l'action d'intérêt général des associations.** Le modèle socio-économique des associations se distingue en effet par :

- l'imbrication des activités économiques dans les politiques publiques, ce qui interfère directement sur les catégories de ressources mobilisables,
  - une intervention territorialisée,
- la dimension d'engagement citoyen, « consubstantielle » du fait associatif.



L'association peut ainsi réfléchir à plusieurs hypothèses :

- **Développer les partenariats avec les entreprises** (coopération, mécénat...). De plus en plus d'entreprises cherchent en effet des formes d'alliance avec les acteurs locaux, dont les associations, afin notamment de concrétiser leur politique RSE ou de renforcer leur ancrage territorial. Par définition, ce partenariat est une construction, qui repose sur la compréhension mutuelle des intérêts à s'impliquer dans un projet commun, dans une logique « gagnant-gagnant ». Des enjeux réciproques et des objectifs partagés sécurisent le partenariat. Par exemple, une association peut bénéficier du savoir-faire d'une entreprise dans le domaine de la gestion financière. En retour, l'entreprise pourra valoriser cette action vis-à-vis de ses clients, de ses salariés (développement des compétences) ou encore faire valoir la cohérence avec son système managérial. Concernant le mécénat, les perspectives économiques actuelles n'incitent pas les entreprises à s'engager dans cette voie. L'argument fiscal reste cependant un élément déclencheur important (35). Il s'agit notamment de sensibiliser les administrateurs associatifs à ces partenariats, certains craignant une perte d'indépendance dans la mise en œuvre du projet.



- **Diversifier les ressources privées** (générosité du public, collecte de fonds, legs, dons, mécénat) : environ 2 associations sur 10 bénéficient de dons et du mécénat, cette part variant énormément selon le secteur d'activités. Cette piste reste à approfondir, bien que les perspectives économiques obèrent les capacités de dons citoyens. Le maintien et la sécurisation du dispositif fiscal encadrant le don des particuliers aux associations sont des prérequis indispensables.

- **Recourir au financement alternatif/participatif et innovant.** Actuellement, un ensemble foisonnant de tendances et de nouveaux outils pourrait préfigurer le paysage du financement des associations de demain. Il conviendrait de sensibiliser les administrateurs associatifs à ces nouveaux mécanismes de financement innovants, qui se veulent des alternatives plus pérennes et plus prédictibles à la sollicitation

directe de bailleurs ou de donateurs (36). Ces mécanismes reposent sur des modèles économiques spécifiques, qui impliquent de nombreuses parties prenantes, et utilisent des leviers variés : don « indolore » (en raison de son très faible montant et de sa dématérialisation), arrondis en caisse ou sur salaire, don digital, plateforme, crowdfunding. . .

- **Recourir à la vente de prestations**, dans le respect du projet associatif. Certaines associations ont su développer des savoir-faire spécifiques qui peuvent bénéficier à d'autres usagers que ceux qui constituent sa cible d'intervention prioritaire. Ainsi, en cherchant à développer la partie rentable de son activité, l'association dégagera une marge d'exploitation qui pourra être réaffectée à la mise en œuvre du projet associatif (37).

- **Optimiser son fonctionnement :**

Mutualiser partiellement les moyens et les projets (l'expérience montre cependant que les marges de manœuvre sont en général assez limitées). Cette piste est d'ores et déjà mise en œuvre sur certains territoires et pour certaines fonctions (comptabilité, RH, achat, etc.). Elle pourrait permettre de faire des réponses groupées à certains appels d'offre. Il importe que la mutualisation soit portée par les acteurs associatifs, dans le respect des projets associatifs et de l'autonomie des structures, et en estimant préalablement les risques potentiels et les bénéfices attendus. La gouvernance associative doit garder la maîtrise du projet de mutualisation, qui sera d'autant facilité s'il s'intègre dans un processus plus global de coopération, lié à une action donnée sur un territoire donné.

- **Valoriser le bénévolat**, ce qui ne doit pas conduire à légitimer des diminutions de financements publics mais au contraire à démontrer l'importance de l'implication bénévole dans la réalisation du projet. De plus, cette valorisation ne doit pas aboutir à requalifier l'activité associative, ce qui aurait des conséquences d'assujettissement aux charges sociales et fiscales. La valorisation du bénévolat a pour objet principal de rendre compte de son utilité sociale. Cette réflexion sur le modèle socio-économique peut nécessiter un accompagnement, les DLA (dispositif local d'accompagnement) constituant une ressource importante à ce titre. Elle doit s'inscrire dans un processus d'évaluation plus global, selon une démarche partagée et prospective, intégrant l'évolution des besoins sociaux et l'utilité sociale du projet, et leur valorisation auprès des financeurs.



### Coopérer et travailler en réseau

Les coopérations entre associations concernent majoritairement des structures œuvrant dans le même secteur d'activité. Elles prennent des formes variées (collectifs informels, partenariats formalisés, mutualisation de moyens. . .) et s'effectuent principalement sous l'impulsion des réseaux et des fédérations. Les pouvoirs publics peuvent également inciter à coopérer, comme par exemple en conditionnant l'octroi de subvention à des projets portés en commun, ou en mobilisant les acteurs sur des problématiques transversales. Les coopérations entre associations restent cependant peu développées, les principaux freins identifiés tenant au « recentrage » des responsables sur leur propre structure, à un manque de disponibilité, au caractère très « spécialisé » de certaines associations, ou encore à des phénomènes larvés de concurrence que de telles coopérations amplifieraient.

Dans un contexte de raréfaction des ressources, d'augmentation des besoins et de diversification de la demande sociale, la coopération constitue un indéniable facteur de réussite pour traiter des situations toujours plus complexes. **Le CESE propose d'inciter et de favoriser les coopérations, afin de trouver localement des solutions à des problématiques globales comme l'emploi, le logement, l'alimentation, l'éducation, la santé, etc.**



Les pouvoirs publics et les représentants associatifs ont un rôle important pour impulser les coopérations, qui reposent sur une volonté de travailler ensemble à un projet collectif. La valeur ajoutée réside dans le partage et le transfert des idées, des savoirs, des questionnements... afin d'atteindre plus facilement un but commun. La coopération et le réseau participent de la transformation sociale, le partage de l'information étant indispensable pour modifier notre rapport aux autres et aux choses, dans une optique de développement durable.

La coopération implique des processus de régulation (institutionnels) qui peuvent quelquefois limiter l'innovation et la créativité. Pour pallier ce type de difficulté, le CESE propose de mettre l'idée et l'action au centre du processus de coopération, plus que « l'institution » qui génère souvent des postures défensives et compétitives. Le but est de favoriser la créativité des « coopérants », en leur donnant la possibilité de proposer librement des idées, le collectif se chargeant de les accepter ou de les rejeter (38). Ces principes sont particulièrement en adéquation avec les nouveaux processus collaboratifs, qui reposent sur le développement et le partage des savoirs, et dont la propriété collective favorise leur libre circulation.

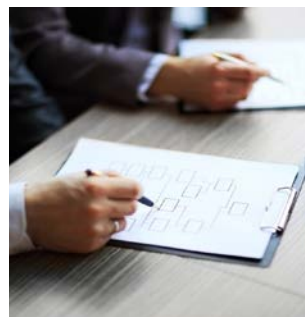
Chaque association peut ainsi librement s'engager dans un processus de coopération, tout en restant fidèle à sa propre identité associative. Au préalable, il est nécessaire de voir comment le projet associatif pourra interagir avec le projet de coopération, quelles complémentarités pourront être développées. La coopération se construit nécessairement dans le respect mutuel des intérêts de chaque partenaire. En retour, le processus de coopération est une opportunité pour mettre en cohérence le projet associatif et sa déclinaison opérationnelle avec les évolutions de l'environnement.

Le processus croissant de métropolisation devra impliquer davantage de coopération entre les territoires. Dans ce cadre, les acteurs associatifs pourraient jouer un rôle déterminant pour créer du lien et des passerelles entre les métropoles et les autres territoires.

### **Fusionner en Bourgogne Franche-Comté ?**

La fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016. À ce stade, son impact sur le monde associatif n'est pas mesurable et pour partie imprévisible. Néanmoins, les interrogations concernent principalement :

- Les regroupements ou fusions d'associations, notamment des têtes de réseau et des associations d'envergure régionale.
- Un mécanisme progressif de convergence des politiques publiques régionales. Il modifiera nécessairement les modalités d'animation des dites politiques, leurs objectifs et budgets dédiés, etc.





- Une recomposition des jeux d'acteurs, dans un contexte de réorganisation territoriale non stabilisé. Actuellement, les restructurations associatives sont essentiellement envisagées selon une approche économique et généraliste, sans tenir compte des publics concernés, des territoires d'intervention et de leurs spécificités, des secteurs d'activité, etc. Le CESE alerte sur le risque d'uniformisation des interventions. Pour y faire face, il est indispensable de **maintenir un ancrage local des actions**, en fonction des projets associatifs qui s'expriment dans toute leur diversité.

Avant d'envisager de tel regroupement/fusion, **le CESE propose de procéder systématiquement à une étude d'impacts et de faisabilité afin d'estimer :**

- La plus-value attendue dans la mise en œuvre des projets associatifs regroupés/fusionnés.
- L'incidence sur la mise en œuvre des politiques publiques auxquelles participent les associations fusionnées, et notamment concernant les relations partenariales avec les pouvoirs publics et la territorialisation des actions.
- La faisabilité technique et financière, de tels regroupements pouvant générer des coûts induits, notamment d'un point de vue fiscal (39).
- Les incidences sur les salariés et sur les bénévoles (ex : risque émoussement de l'engagement qui conditionne la qualité et la dimension humaine du service rendu).



Le CESE prend acte de l'engagement 6.7 de la Charte qui prévoit de « mettre en œuvre, à tous les niveaux, les regroupements et les modes de représentation permettant aux pouvoirs publics de compter sur des interlocuteurs associatifs identifiés, formés, représentatifs et structurés, afin de développer le dialogue civil et social, la consultation sur les politiques publiques et la négociation éventuelle de dispositions contractuelles ». Pour le CESE, l'implication des dirigeants associatifs bénévoles est déterminante dans ce processus.

## À suivre...

Ce livret propose un regard ciblé sur le monde associatif. En prenant délibérément le parti pris d'une analyse centrée sur les financements publics pour les associations de taille moyenne, de nombreux champs se trouvent exclus. Beaucoup reste à faire...

Pourtant ce regard conforte l'idée de la systémie des organisations et de leur interdépendance.

L'économie ne se décline pas uniquement en données monétaires. Pour les associations, cette économie - sociale et solidaire - est productrice d'intelligence individuelle et collective, de capacités à vivre, faire et penser ensemble.

Il y aurait danger à penser que les transformations auxquelles nous devons faire face ne peuvent que conduire à la banalisation vers un modèle purement économique. Des modèles hybrides existent déjà, mettant en œuvre des gouvernances coopératives, des outils de gestion au service d'un projet de la qualité de service, des collaborations avec le secteur marchand respectueuses des valeurs associatives.

La nécessité de collaboration, d'échange entre les secteurs est au cœur d'un enjeu de développement des territoires. Les associations intègrent les pratiques du secteur marchand pour améliorer l'efficacité de leur modèle. Les entreprises adoptent des formes diverses de responsabilité sociale.

Déjà, en 2004, le CESE préconisait le rapprochement des secteurs pour définir des paradigmes organisationnels de systèmes producteurs de mieux vivre ensemble.

C'est de notre capacité commune à innover, ensemble, tous secteurs confondus, aux côtés des décideurs publics, pour produire un mode de gouvernance soucieux de l'humain et de son environnement, que réside l'avenir de notre territoire.

Sachons nous faire confiance, échangeons, mutualisons, collaborons et imaginons ensemble des modes opératoires pour un développement durable, respectueux, porteur de solidarité, de respect et d'espérance pour tous.

## Références

(1) Recherches & Solidarités. *Les associations en Franche-Comté*, repères et chiffres clés. Septembre 2014.

(2) France Bénévolat. L'engagement bénévole associatif en perspective. Décembre 2014.

(3) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, et notamment ses articles 103, 104 et 105.

Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire et regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions

### Article 103

La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'État dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005.

### Article 104

Après le premier alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

« Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités à statut particulier peuvent faire l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'État. »

### Article 105

Après l'article L. 1111-8-1 du même code, il est inséré un article L. 1111-8-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 1111-8-2. – Dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées.

« Lorsque le délégant et le délégataire sont des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la délégation est régie par l'article L. 1111-8.

« Lorsque le délégant est l'État, la délégation est régie par l'article L. 1111-8-1.

« Lorsque le délégataire est l'État, la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande de délégation et l'avis de la conférence territoriale de l'action publique sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région.

« Lorsque la demande de délégation mentionnée au quatrième alinéa du présent article est acceptée, un projet de convention est communiqué par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au représentant de l'État dans la région, dans un délai d'un an à compter de la notification de l'acceptation de sa demande.

« La délégation est décidée par décret.

« La convention de délégation en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en oeuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'exécution de la délégation. »

(4) Observatoire régional de l'Économie sociale et solidaire (ORESS), CRESS Franche-Comté.

(5) Recherches & Solidarités. *Associations et fondations du secteur sanitaire et social en Franche-Comté*. Septembre 2014.

(6) Voir l'enquête de Recherches & Solidarités, qui souligne que ce sont les associations de taille moyenne, disposant d'un budget compris entre 50 000 et 500 000 euros, employant moins de 20 salariés et œuvrant dans les domaines du loisir, de la jeunesse et de l'éducation populaire, qui sont les plus préoccupées par leur situation financière. Les petites associations disposant de moins de 50 000 euros de budget et n'ayant pas de salariés semblent moins inquiètes, leurs activités reposant essentiellement sur le bénévolat.

(7) Viviane Tchernonog. *Le paysage associatif français*. 2013

(8) Le caractère lucratif est déterminé par une démarche en 3 étapes conduite pour chaque activité réalisée par l'organisme :

- examen du caractère intéressé ou non de la gestion de l'organisme,
- examen de la situation de l'organisme au regard de la concurrence,
- examen des conditions d'exercice de l'activité (produit proposé, public visé, prix pratiqué et publicité).

Référence : instruction 4 H-5-06 n° 208 du 18 décembre 2006 de la Direction générale des impôts.

(9) HCVA. Rapport définitif sur le financement privé du secteur associatif. Mars 2014

(10) Jean-Pierre Worms. *Le capital social associatif en France hier et aujourd'hui*.

(11) Ibid.

(12) Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA). *Contribution à l'analyse des modèles socio-économiques associatifs. Typologie des modèles de ressources financières*. Janvier 2014

(13) Ibid.

(14) Viviane Tchernonog. *Le secteur associatif et son financement*. Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Informations sociales 2012/4 - n° 172.

## (15) Dépense fiscale liée aux dons en France

	Année 2007 (en M€)	Année 2013 (en M€)	Évolution	Nb bénéficiaires 2007	Nb bénéficiaires 2013	Évolution
Réduction d'impôt sur le revenu des particuliers au titre des dons	835	1 240	49 %	5 175 000	5 636 760	9 %
Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	235	675	187 %	12 000	37 260	211 %
Réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de certains dons	40	112	180 %	21 500	37 712	75 %
TOTAL	1 110	2 027	83 %	5 208 500	5 711 732	10 %

Source : fascicule Voies et moyens annexés aux projets de loi de finances

À noter que le régime du mécénat a été étendu à de nombreuses reprises par le législateur au cours de la dernière décennie, élargissant le nombre des bénéficiaires potentiels : il est donc possible que les associations n'aient bénéficié que d'une partie, peut-être limitée, de cette augmentation.

(16) À titre de comparaison, les financements publics ET privés au secteur associatif ont augmenté de 16 % entre 2005 et 2011. À noter qu'ils ne comptabilisent ni les contributions bénévoles ni les dépenses fiscales ou autres mesures d'allègement et d'exonérations sociales.

(17) Soit de 13,2 à 21,1 milliards d'euros entre 2005 et 2011 au niveau national.

(18) Audition lors des travaux de l'Assemblée nationale. 2014.

(19) Direction des Affaires juridiques, ministère de l'Économie et des Finances : [http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/marches\\_publics/conseil\\_acheteurs/fiches-techniques/champs-application/MP-et-autres-contrats.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/champs-application/MP-et-autres-contrats.pdf)

(20) Données nationales.

(21) La baisse de 3 % des dons/mécénat contraste avec la hausse de 83 % des réductions d'impôt pour les particuliers et les entreprises (voir référence n° 15 ci-dessus). Plusieurs raisons peuvent expliquer cette apparente contradiction :

- Le calcul des - 3 % repose sur un échantillonnage de 8 000 associations.
- L'estimation de + 83 % de réductions d'impôts est établie par le ministère des Finances, sur un panel plus large. En effet, les associations ne sont pas les seules structures pouvant bénéficier de réduction d'impôts, c'est aussi le cas, entre autres, de certaines fondations et de certains établissements d'enseignement supérieur.

- Le régime du mécénat a été étendu à de nombreuses reprises par le législateur au cours de la dernière décennie, élargissant le nombre des bénéficiaires potentiels : il est donc possible que les associations n'aient bénéficié que d'une partie, peut-être limitée, de cette augmentation.

(22) CerPhi, France générosités, Crédit Coopératif, Association Française des Fundraisers. *Les financements innovants des associations et fondations. État des lieux et perspectives*. Décembre 2013.

(23) La détérioration du taux de recouvrement des cotisations sociales illustre les difficultés de trésorerie des associations. Ce taux permet de mesurer la capacité des entreprises et des associations à respecter leurs échéances de paiement. En 2013, ce taux s'élevait pour les associations à 0,39 %, ce qui signifie que 99,71 % des cotisations sont réglées par les associations. Ce taux est très bas comparé à l'ensemble du taux de reste à recouvrer de la branche qui s'élève à 0,97 %. On constate cependant que pour les associations, ce taux s'est détérioré ces dernières années : de 0,16 % en 2008, il est passé à 0,28 % en 2009, puis à 0,34 % en 2011 et à 0,39 % en 2013. Cette évolution traduit probablement un accroissement des difficultés de financement des associations (Source : rapport de l'Assemblée nationale sur les difficultés du secteur associatif 2014).

(24) Enquête des DLA de Franche-Comté - DRJSCS - ORESS sur la situation, les difficultés et les besoins d'accompagnement des associations. 2013.

(25) Charte des engagements réciproques État, Région Franche-Comté et Mouvement associatif Franche-Comté

<https://extranet.franche-comte.fr/minotaure/ABCDeLib/recueilActe/documents/0016666.001.PDF>

(26) Cf. La communication du CESE *Relever le défi du numérique*.

(27) Article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. »

(28) Cf. L'avis sur le projet de chef-lieu provisoire de la région Bourgogne Franche-Comté, CESE de Franche-Comté. Juin 2015.

(29) Il faut cependant noter que l'article 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'Économie sociale et solidaire (ESS) définit l'utilité sociale, mais uniquement pour les entreprises de l'ESS dont l'objet social satisfait à titre principal aux conditions définies par ce même article.

(30) FDVA : Fonds pour le développement de la vie associative. Créé par le décret n°2011-2121 du 30 décembre 2011, ce fonds a pour objet d'apporter un soutien financier sous forme de subventions aux associations qui initient et présentent des projets participant aux politiques menées par les pouvoirs publics en matière de développement de la vie associative, notamment par la réalisation des projets de formation des bénévoles.

(31) Comme le prévoit la Constitution, de nombreux dispositifs de péréquation sont actuellement destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités : Dotation de solidarité rurale (DSR), Dotation nationale de péréquation (DNP), Dotation politique de la ville (DPV), Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), etc. Cependant, l'objectif de la péréquation demeure insuffisamment défini dans son contour et dans ses modalités de mise en œuvre. La finalité ou le niveau attendu de réduction des inégalités gagneraient ainsi à être davantage précisés. Les dispositifs de péréquation ont principalement une finalité de péréquation de nature financière en visant « la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges ».

(32) Cf. L'avis sur le projet de chef-lieu provisoire de la région Bourgogne Franche-Comté, CESE de Franche-Comté. Juin 2015.

(33) Enquête nationale sur le financement du secteur associatif réalisée par la CPCA et France Active. Janvier 2012.

(34) Dossier « type » de demande de subvention CERFA N°12156\*03, disponible sur <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/R1271>.

(35) L'article 238 bis du code général des impôts prévoit qu'« ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant les versements, pris dans une limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires, effectué par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés au profit » de certaines catégories d'organismes, dont les associations d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue ou des connaissances scientifiques françaises.

(36) CerPhi, France générosités, Crédit Coopératif, Association Française des Fundraisers. *Les financements innovants des associations et fondations*. État des lieux et perspectives. Décembre 2013.

(37) Cette proposition est développée par le HCVA (cf. rapport définitif sur le financement privé du secteur associatif. Mars 2014).

(38) Cette proposition est établie à partir de la « stigmergie », qui est un mécanisme de coordination indirecte entre les agents. Le principe est que la trace laissée dans l'environnement par l'action initiale stimule une action suivante, par le même agent ou un agent différent. De cette façon, les actions successives ont tendance à se renforcer et ainsi conduisant à l'émergence spontanée d'activité cohérente, apparemment systématique.

(39) Comme précisé par le HCVA dans son rapport sur le financement privé du secteur associatif, sur le plan fiscal, ces opérations de fusion n'engendrent aucune imposition dès lors que les opérateurs répondent tous aux critères de la non-lucrativité repris par l'instruction 4-H-5-2006 du 18 décembre

2006. En revanche, lorsque l'un ou l'autre est totalement ou partiellement soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun, l'administration considère que l'opération ne peut bénéficier du régime fiscal de faveur applicable aux sociétés et qui assure une neutralité fiscale à l'opération de restructuration. Cette position est susceptible d'engendrer un coût fiscal totalement dissuasif pour la réalisation de celle-ci et empêcher des restructurations préjudiciables au développement voire à la survie de certaines associations.

## Personnes auditionnées

Émilie GEOFFRAY, chargée de mission DLA de Haute-Saône, U3A

Christophe LAURIAUT, chargé de mission DLA régional de Franche-Comté, CRESS

## Bibliographie

Assemblée nationale. *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social.* Novembre 2014

BLEIN, Yves. *50 mesures de simplification pour les associations.* Octobre 2014

CerPhi, France générosités, Crédit Coopératif, Association Française des Fundraisers. *Les financements innovants des associations et fondations. État des lieux et perspectives.* Décembre 2013

CNAR financement, France Active, Solfia. *Guide association & difficulté : quelles solutions économiques et financières pour les associations en difficulté ?*

Conférence permanente des coordinations associatives. *Contribution à l'analyse des modèles socio-économiques associatifs. Typologie des modèles de ressources financières.* Janvier 2014

Conférence permanente des coordinations associatives, France Active. *Enquête nationale sur le financement du secteur associatif.* Janvier 2012

France Bénévolat. *L'engagement bénévole associatif en perspective.* Décembre 2014

Haut Conseil à la Vie Associative. *Le financement privé du secteur associatif.* Mars 2014

LECOUTURIER, François. *Les associations et l'évaluation de l'action publique : subir ou pratiquer ?* Février 2015



MARSH, Heather. Stigmergy. Décembre 2012

Recherches & Solidarités. *Associations et fondations du secteur sanitaire et social en Franche-Comté*. Septembre 2014

Recherches & Solidarités. *Les associations en Franche-Comté, repères et chiffres clés*. Septembre 2014

Recherches & Solidarités. *La France associative en mouvement*. Septembre 2014

Revue Mouvements 2015/1 (n° 81). *Qui est le patron des associations ?*

TCHERNONOG, Viviane. *Le financement public des associations entre subventions et commandes. État des lieux et grandes évolutions*. 2013

TCHERNONOG, Viviane. *Le secteur associatif et son financement*. CNAF, Informations sociales 2012/4 n°172.

TCHERNONOG, Viviane. *Le paysage associatif français*. Juris Éditions. novembre 2013

TCHERNONOG, Viviane. VERCAMER, Jean-Pierre. *Les associations entre mutations et crise économique. État des difficultés*. Octobre 2012

WORMS, Jean-Pierre. *Le capital social associatif en France hier et aujourd'hui*.

## Sites internet

Fing : [www.fing.org](http://www.fing.org)

Haut Conseil à la vie associative : [www.associations.gouv.fr/237-le-haut-conseil-a-la-vie.html](http://www.associations.gouv.fr/237-le-haut-conseil-a-la-vie.html)

Imagination for people : [www.imaginationforpeople.org/fr](http://www.imaginationforpeople.org/fr)

Intercoop : [www.intercoop.info](http://www.intercoop.info)

La Fonda : [www.fonda.asso.fr](http://www.fonda.asso.fr)

Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports : [www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr)

Mise en Œuvre des Usages Sociaux des Technologies de l'Information et de la Communication : [www.moustic.info](http://www.moustic.info)

Mouvement associatif : [www.lemouvementassociatif.org](http://www.lemouvementassociatif.org)

Recherches & Solidarités : [www.recherches-solidarites.org](http://www.recherches-solidarites.org)

Université Paris 1 Panthéon Sorbonne : [www.univ-paris1.fr](http://www.univ-paris1.fr)

Travaux de Viviane Tchernonog, chargée de recherche au Centre d'économie de la Sorbonne.







4, square Castan | CS51857 | 25031 Besançon cedex  
Tél. 03 81 61 62 90 | Fax 03 81 82 83 03 |  
[cese@franche-comte.fr](mailto:cese@franche-comte.fr) | [www.cese.franche-comte.fr](http://www.cese.franche-comte.fr)