

BILAN
DE LA
VIE
ASSOCIATIVE

2015-2016

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2017

ISBN : 978-2-11-145301-2

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Une instance d'expertise placée auprès du Premier ministre

Le Haut Conseil à la vie associative

Créé par décret n° 2011-773 du 28 juin 2011, le Haut Conseil à la vie associative a été introduit à l'article 63 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

«I. – Il est institué un Haut Conseil à la vie associative, instance consultative placée auprès du Premier ministre.

Le Haut Conseil est saisi des projets de loi et de décret comportant des dispositions spécifiques relatives au financement, au fonctionnement ou à l'organisation de l'ensemble des associations.

Il peut se saisir de toute question relative aux associations, quel que soit leur secteur d'activité, et peut être saisi par au moins cent associations couvrant au moins trois régions et ayant un objet statutaire comparable sur toute question intéressant l'ensemble des associations.

Le Haut Conseil a également pour missions de proposer toutes mesures utiles au développement de la vie associative et de formuler des recommandations en vue d'améliorer la connaissance des réalités du secteur associatif.

Le Haut Conseil établit tous les deux ans un bilan de la vie associative.

II. – Un décret fixe les modalités de fonctionnement et de désignation des membres du Haut Conseil, en favorisant l'égal accès des femmes et des hommes en son sein.»

Pour en savoir plus sur la composition et les travaux du Haut Conseil :

www.associations.gouv.fr rubrique HCVA.

Contact : hcva@premier-ministre.gouv.fr

Le présent bilan a été réalisé sous la coordination de Michel de Tapol, membre du Haut Conseil à la vie associative, et de Chantal Bruneau, secrétaire générale du Haut Conseil à la vie associative.

Les auteurs :

Nicole Alix, Stéphanie Andrieux, Brigitte Clavagnier, Gwenaëlle Dufour, Philippe Eynaud, Laurent Gardin, Carole Orchampt, Michel de Tapol, Fabienne Verrier, Catherine Vialle, membres du Haut Conseil à la vie associative, et Chantal Bruneau, ainsi que Morgane Dor, conseillère technique à l'UNIOPSS, et Yannick Prost, chargé de mission réserve civique.

Table des matières

PRÉFACE DU MINISTRE	9
AVANT-PROPOS	11
Les associations au cœur de l'intérêt général	13
Chapitre 1	
Qu'est-ce que l'intérêt général ?	15
Quelques éléments d'histoire	15
L'intérêt général : monopole de l'État ?	15
L'intérêt général et le marché	17
• Parole aux acteurs	17
Chapitre 2	
La contribution des associations à l'intérêt général	23
La société a besoin des associations, aujourd'hui encore plus qu'hier : reconnaissance du rôle des associations	23
• La reconnaissance du rôle des associations	23
• Les différentes dimensions de la légitimité des associations	24
• L'impact de la loi ESS sur la reconnaissance et la représentation du rôle des associations	28
• La dimension économique et entrepreneuriale des associations et la satisfaction de l'intérêt général	29
• La reconnaissance de l'utilité sociale au cœur de l'économie sociale et solidaire	31
• La définition de l'intérêt général, un enjeu démocratique	32
Association vecteur de solidarité	34
• Citoyens du sport, tous engagés et responsables !	37
• Le sport acteur de l'éducation populaire	37
• La solidarité dès le plus jeune âge	38
Animation territoriale de la vie associative, le rôle des maisons des associations	39
• Un enjeu central : l'autonomie associative	39
• Un partenariat construit et constructif : un projet de longue haleine	39
• Favoriser une connaissance de l'évolution du tissu associatif	40
• Développer une connaissance réciproque entre les acteurs locaux et faciliter l'émergence d'espaces collectifs associatifs autonomes	40
• La <i>Charte d'engagements réciproques</i> : un outil pour créer un cadre favorable au partenariat	40

Chapitre 3	
Les dispositions publiques	43
Les mesures de simplifications	43
Le partenariat financier	44
• La circulaire de septembre 2015	44
• Le guide d'usage de la subvention	49
Les directives marchés publics et concessions : conséquences	49
Chapitre 4	
L'engagement au nom de l'intérêt général	53
Deux années (2015-2016) marquées par une forte volonté d'engagement des citoyens	54
Qui sont les bénévoles aujourd'hui ? Comment faire évoluer ce profil ?	54
Quelles sont les attentes des bénévoles ? Témoignages	56
Chapitre 5	
La réponse des pouvoirs publics	59
Le compte personnel d'activité	59
Le compte d'engagement citoyen	60
• Les avantages	60
• Les activités retenues	60
• Les conditions relatives au bénévolat associatif	60
Le congé d'engagement	61
La réserve civique : le lien avec les associations	62
Le soutien aux initiatives citoyennes : le dispositif « La France s'engage »	63
• Un exemple : le Hub Léo de la Fédération Léo-Lagrange	65
Chapitre 6	
Les évolutions dans l'environnement des associations et les impacts	67
La réforme territoriale	67
Les conséquences de la loi Économie sociale et solidaire pour les associations	68

Chapitre 7	
Les autres chantiers ouverts	71
Intérêt général et fiscalité ; cercle restreint	71
• L'intention du législateur	72
• La méthode du faisceau d'indices doit prévaloir	73
• Une clarification inscrite dans une nouvelle instruction fiscale	74
La qualification d'intérêt général dans la loi Égalité et citoyenneté : une tentative avortée	75
L'utilisation des outils numériques par les associations : quelles conséquences pour le fonctionnement interne des associations ?	77
• Les leviers du numérique associatif	78
• Le numérique et les nouvelles coopérations	82
• Le numérique et les nouvelles formes de démocratie dans les associations	82
La mesure de l'impact social, objet de toutes les négociations	84
 Chapitre 8	
L'évolution du financement des associations	87
La place de la commande publique	87
• Subvention ou commande publique, et si le débat était ailleurs ?	89
Les contrats à impact social : risques et opportunités	91
• Les règles de l'évaluation « finale »	93
• La nature exacte des investisseurs et des financements visés	94
Les financements privés : les nouvelles sources de financement pour des actions au service de l'intérêt général (crowdfunding, dons par SMS...)	94
Le financement par les fondations et autres organismes privés	96
 Chapitre 9	
En conclusion, quelques éléments statistiques	99
Les salariés	99
Les bénévoles	100
Quelques éléments sur la structure financière des associations	100
Le champ d'intervention des associations	101
Deux enquêtes et des résultats très proches	102

ANNEXES	105
Arrêté de nomination des membres du Haut Conseil à la vie associative	105
Avis et rapports du HCVA 2015-2016	107
Principaux textes publiés en 2015 et 2016	109
Membres du groupe associations du Conseil économique, social et environnemental (CESE)	112
Rapports du CESE réalisés par des membres du groupe associations	113
Liste des rapports au CESE en lien avec les associations et les fondations	115
Bibliographie	117

Préface du ministre

Ce Gouvernement a fait un choix politique fort : faire confiance aux associations.

C'est une certaine conception de la démocratie, c'est une conviction quant à ce que devrait être la République, ce qui lui donne sa force. Nous pensons que la République est solide quand ses citoyens exercent pleinement leur citoyenneté.

C'est autour de cette vision que nous avons mené une série de chantiers, fait voter des lois, engagé des réformes : compte engagement citoyen, congé d'engagement, crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, service civique, chantier présidentiel « La France s'engage »...

Dans cette entreprise, le Haut Conseil à la vie associative a été un partenaire précieux, indispensable.

Cette deuxième édition du *Bilan de la vie associative* qu'il a réalisé reflète les préoccupations du secteur associatif au cours des deux années écoulées, en retraçant ses principales réflexions et propositions.

Tout au long de ces pages, c'est une fois encore la richesse et la diversité de la vie associative qui se déploient.

Le thème général de ce bilan, « l'association au cœur de l'intérêt général », renvoie à cette idée que l'État n'a pas le monopole de l'intérêt général.

Face au populisme, au repli sur soi, au pessimisme, les associations constituent à la fois un rempart et un mouvement d'encouragement à la fraternité.

Le Haut Conseil à la vie associative a une grande et belle responsabilité : penser l'avenir de ce secteur. La qualité de ses travaux montre qu'il en est digne.

Patrick Kanner
ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Avant-propos

Il nous semble utile de rappeler que cette deuxième édition du *Bilan de la vie associative* réalisée par le Haut Conseil est, comme pour la première, non pas consacrée à la présentation de sa propre activité (la liste des avis rendus figure en annexe 2) mais, conformément à l'une des missions qui lui ont été assignées par le législateur, de rendre compte et de nourrir la réflexion sur les faits marquants de la vie associative en 2015 et en 2016, notamment sur son évolution et ses préoccupations.

Le Haut Conseil, instance consultative, se trouve au cœur des dispositifs législatifs et réglementaires en préparation qui peuvent impacter la vie quotidienne de toutes les associations. Il a vocation, grâce à l'expertise de ses membres, à éclairer les pouvoirs publics sur les mesures qui peuvent être prises pour faciliter l'exercice de l'engagement dans les associations. Non seulement il répond à des saisines mais, à l'écoute du monde associatif, il se doit d'être force de propositions.

La thématique de ce bilan, centré sur l'intérêt général, a été choisie d'une part en raison de la résonance conférée à cette qualification, qui a fait l'objet d'un rapport du HCVA sur saisine du ministre chargé de la vie associative, et d'autre part au regard des nombreux débats et réflexions suscités par ce sujet au sein du monde associatif.

La qualification d'«intérêt général» nous est si familière qu'elle en devient presque indéfinissable. Une sorte de généralité qui participe à notre vécu, croise notre quotidien et souvent l'investit sans que nous y prêtions attention, tant il peut sembler naturel que l'on puisse se mobiliser pour autrui, tout en donnant du sens à sa vie.

On finirait par oublier qu'il a fallu à un certain moment des hommes et des femmes, des citoyens qui s'engagent pour donner corps à des aspirations qui, dépassant leur objet, s'inscrivent dans une perspective d'intérêt général.

Dans son premier *Bilan de la vie associative*, le HCVA a voulu prioritairement mettre l'accent sur l'engagement incontournable des bénévoles et des associations, préalable à toute vie associative.

Ce deuxième bilan utilise en fil rouge l'intérêt général, dont l'expression s'accorde à tout le moins à nos valeurs républicaines et dont la mise en œuvre requiert l'expertise et les moyens de tous, associations, État, collectivités territoriales...

Les associations, au cœur de l'intérêt général, bénéficient en retour de tout son souffle.

Évoquer l'intérêt général nous positionne spontanément dans le structuré, le grand, le réseau. C'est oublier que le tissu associatif est multiforme et complémentaire. Il se niche partout et irrigue au plus profond des territoires, dans les cités défavorisées comme dans les zones rurales oubliées.

Grands réseaux, et microstructures apportent des réponses circonstanciées aux enjeux d'un environnement complexe en pleine mutation et s'accordent dans leurs actions à promouvoir les valeurs qui cimentent notre société.

Ce bilan ambitionne de témoigner du dynamisme de la vie associative et de sa capacité à évoluer, et à répondre positivement aux nouvelles formes d'engagement et de solidarité qui s'expriment.

Si notre cadre juridique ne nous autorise pas à qualifier la vie associative dans son ensemble comme étant d'« intérêt général », rien par contre ne s'oppose à la décréter symboliquement « richesse nationale ».

Joëlle Botalico
vice-présidente du Haut Conseil à la vie associative

Les associations au cœur de l'intérêt général

En 2015-2016, la France a été touchée par des actes de violence qui ont atteint ses habitants et ont suscité une vague de solidarité importante.

Les associations se sont souvent retrouvées au premier rang pour soulager les blessures physiques et morales. Leurs bénévoles se sont mobilisés non seulement pour apporter une aide immédiate mais aussi aider à comprendre, poursuivre et amplifier le travail d'accueil des populations, de l'apprentissage du vivre ensemble au nom de l'intérêt général.

C'est en effet cette mission principale, aux côtés d'autres acteurs, publics notamment, que les associations développent chaque jour dans les territoires, auprès des populations, ainsi qu'au niveau national.

Au cours de ces deux années, les pouvoirs publics ont mis en œuvre des mesures de simplifications administratives et financières pour permettre aux bénévoles de consacrer plus de temps à leur engagement. Cet engagement, qui peu à peu est davantage reconnu grâce à la mise en place du congé d'engagement, du compte engagement citoyen, est aussi mieux valorisé dans le parcours des étudiants.

Différents chantiers ont été ouverts, certains n'ont pas encore abouti, tel celui de la qualification d'intérêt général à la suite des propositions du Haut Conseil à la vie associative, d'autres nécessiteront une évaluation précise, comme les contrats à impact social.

Ce bilan retrace la richesse des activités des associations et la diversité des mesures qui leur ont été dédiées.

De nouvelles réflexions doivent encore être menées, de nouvelles dispositions doivent être proposées pour susciter l'engagement et continuer à faciliter les missions des associations.

Le Haut Conseil est prêt à poursuivre son travail au service de l'intérêt général.

Chapitre 1

Qu'est-ce que l'intérêt général ?

Quelques éléments d'histoire

La notion d'intérêt général a fait l'objet d'un colloque organisé par le Conseil constitutionnel en 2006¹.

Dans son discours d'ouverture, le président du Conseil Pierre Mazeaud faisait remarquer que l'intérêt général exprimait une préoccupation déjà ancienne : « *L'intérêt général – ou, pour employer la langue si parlante de l'époque, le "bien commun" – était une préoccupation essentielle des hommes de 1789.* » Il soulignait toute la difficulté de ces termes et citait Jean-Jacques Rousseau : « *Il y a bien souvent de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale : celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun, l'autre n'est qu'une somme de volontés particulières.* »

La notion d'intérêt général est née au XVIII^e siècle, à cette époque elle cohabitait avec des termes comme intérêt public, intérêt commun, intérêt de l'État, intérêt de la nation ou volonté générale.

Au cours de l'histoire, l'intérêt général (le "*bien commun*") a pu être mis en avant au nom de la raison d'État, en réduisant les libertés publiques.

Cette notion d'intérêt général a servi de prétexte à l'exercice d'une autorité forte des gouvernants, au risque de nuire aux personnes qu'elle était censée protéger, témoignant ainsi d'une contradiction réelle ou apparente.

Pour cette raison, le contrôle juridictionnel « *est si attentif à garantir une conciliation rigoureuse entre les droits des individus et les exigences de l'intérêt général, afin que celui-ci ne puisse jamais apparaître comme un alibi à la raison d'État*² ».

La compréhension de ces termes au cours de l'histoire n'est sans doute pas étrangère au fait que, jusqu'à une époque assez récente, on a considéré que l'intérêt général était le monopole de l'État et que lui seul pouvait le déterminer comme le mettre en œuvre.

L'intérêt général : monopole de l'État ?

Dans son rapport *Réflexions sur l'intérêt général* de 1999, le Conseil d'État distingue deux conceptions de l'intérêt général, « *qui fonde la légitimité de l'action publique* » et met en exergue plusieurs notions :

1 *L'Intérêt général, norme constitutionnelle*, colloque du vendredi 6 octobre 2006, Conseil constitutionnel.

2 *Réflexions sur l'intérêt général. Rapport public 1999*, Conseil d'État, novembre 1998.

- la notion utilitariste de l'intérêt général, liée à une certaine méfiance vis-à-vis de l'État, considérant que l'intérêt général, ou l'intérêt commun, est constitué de la somme des intérêts particuliers;
- la notion volontariste pour laquelle l'intérêt général dépasse les intérêts particuliers et légitime le rôle de l'État poursuivant des objectifs s'imposant à tous au-delà d'intérêts particuliers.

La tradition française a longtemps privilégié la seconde notion en invitant les citoyens à dépasser leurs intérêts pour aller vers l'intérêt commun, garant d'un meilleur vivre ensemble.

Cette alternative semble désormais laisser place à une gouvernance plus ouverte à un ensemble élargi de « parties prenantes », dépassant la dichotomie traditionnelle relevée par le Conseil d'État, en parallèle aux évolutions institutionnelles, économiques, mais aussi sociales et culturelles qui traversent la société française.

Au plan institutionnel, le positionnement de l'État, tout en restant essentiel, a été très sensiblement transformé par l'émergence des collectivités locales et l'affirmation dans la Constitution du caractère décentralisé de l'organisation de la République³. La fin des Trente Glorieuses et les nouvelles contraintes économiques participent également de ce processus de resserrement de l'État sur ses compétences régaliennes. Dans le même temps, le développement du dialogue civil, le mouvement de contractualisation dans la mise en œuvre et, parfois, la définition même de certaines politiques publiques ont créé les conditions d'un engagement plus important d'autres acteurs, en particulier les associations.

Ces évolutions, quoique probablement inscrites dans la durée, laissent entrevoir la poursuite d'une tendance forte de montée en puissance du rôle des associations et, par là même, la poursuite du processus de rééquilibrage du monopole de l'État dans ce domaine.

Cette tendance est illustrée par le fait que le Conseil d'État est revenu ces dernières années à plusieurs reprises sur le principe de l'intérêt général, qui fonde désormais de nombreux textes législatifs et l'importance des prérogatives de puissance publique.

Dès lors, les associations sont légitimes à revendiquer que leur contribution à la vie sociale, économique, culturelle... et globalement leur participation au travers de leurs interventions au service des citoyens et dans les territoires soient davantage reconnues et prises en compte.

Aucune définition « dure » n'a jamais été vraiment stabilisée laissant, au gré des contentieux, le soin au juge administratif d'en apprécier le fondement ou les motifs, généralement de façon souple et opportune. Face à un certain vide juridique, des administrations ont pu être amenées à préciser leur propre définition au regard des prérogatives qui étaient les leurs.

³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, art. 1 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi. Son organisation est décentralisée.* »

C'est vrai pour l'administration fiscale⁴ mais aussi, plus largement, pour de nombreuses autres administrations au travers, par exemple, de leurs procédures d'agrément⁵.

L'intérêt général et le marché

Au cours de la seconde moitié du xx^e siècle, un autre acteur s'est toutefois invité dans le débat sans que ni l'État ni les associations ne l'aient véritablement sollicité : le marché est en effet aujourd'hui devenu le principal déterminant de l'espace réservé à l'intérêt général.

Selon certains économistes, le marché doit produire naturellement l'intérêt général : « *La concurrence, qui permet que le prix de chaque bien et service s'établisse au niveau de son coût marginal, est une condition nécessaire à la réalisation de l'intérêt général* » (extrait de l'audition de Frédéric Marty dans le cadre du rapport réalisé par le HCVA⁶). L'article 102 du traité relatif à la concurrence et l'article 106 relatif aux aides d'État en sont la traduction : « *Il s'agit ici de faire reposer la décision relative à une compatibilité de la mesure avec le traité sur un critère de correction des défaillances du marché* » (*idem*).

Au final, la multiplication d'opérateurs privés sur des segments d'activités occupés jusque-là par les seules associations sans but lucratif génère de nouveaux marchés, contraignant celles-ci à justifier de leur intérêt général à court terme, faute de quoi elles se condamnent soit à devoir s'inscrire dans une logique d'appels d'offres, dans le cadre de marchés publics, et il n'est pas dit que les usagers gagnent au change, soit à abandonner les soutiens dont elles disposaient en raison précisément du fait que leur action était considérée jusque-là comme d'intérêt général.

PAROLE AUX ACTEURS

Quelques expressions d'acteurs de terrain engagés au jour le jour, de responsables nationaux, d'élus sur l'apport des associations à l'intérêt général introduisent les propos présentés dans ce bilan.

4 Confrontés à la nécessité de déterminer les associations aptes à délivrer, à leurs donateurs particuliers ou aux entreprises, des « *reçus fiscaux* » ouvrant droit à déduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés en application des articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts, les services fiscaux ont dû produire leur propre définition de l'intérêt général au sens fiscal, à partir de trois critères : l'activité non lucrative de l'association, sa gestion désintéressée, une activité qui ne serait pas mise en œuvre au profit d'un cercle restreint de personnes.

5 Une note de la direction de la jeunesse et de la vie associative (DJEPVA), reprise dans le rapport du député Yves Blein, « *Simplification pour les associations* », octobre 2014, dénombreait une quarantaine d'agréments différents, dont l'instruction suppose peu ou prou une appréciation de la contribution de l'association à l'intérêt général.

6 HCVA, *Rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations*, mai 2016.

Le témoignage d'Yves Blein, député du Rhône

■ L'intérêt général, prélude à l'éveil d'une conscience civique

« L'apport des associations à l'intérêt général s'exprime, selon moi, à trois niveaux différents : le premier bien sûr, c'est parce que, naturellement, c'est consubstantiel à leur existence – elles sont souvent les premiers révélateurs d'un besoin social... Des lanceurs d'alerte en quelque sorte, pour employer une technologie moderne !

Elles sont ensuite un des tout premiers terrains d'apprentissage et de développement d'une expérience collective, de conduite d'un projet commun, assumé nécessairement dans toutes ses dimensions : satisfaction du besoin identifié, économie du projet, apprentissage des cadres légaux de l'action, pressions éventuelles des rapports sociaux...

Elles sont enfin souvent le premier terrain d'exercice pratique, concret de la responsabilité et de l'engagement civique. Leur fonctionnement démocratique apprend à construire des majorités de projet, à rendre compte, à perdre parfois – à défaut de convaincre ! Et cette expérience est souvent le prélude de l'engagement politique. Combien d'élus n'ont-ils pas été formés au sein de la vie associative avant de se diriger vers l'engagement public ? »

Le témoignage d'Édith Arnoult-Brill

**secrétaire générale de la FUAJ,
ancienne présidente du CNVA,
ancienne vice-présidente du CESE**

■ L'intérêt général, caractéristique de l'activité des associations

« Apanage de l'action publique, l'intérêt général est devenu une caractéristique de l'activité des associations. Dans la société contemporaine complexe, marquée par des transitions multiples, la coconstruction de l'intérêt général entre la puissance publique et la composante associative de la société civile, s'impose comme une règle d'or. Dépasser les intérêts particuliers au profit de la recherche d'une plus grande cohésion sociale comme territoriale et du traitement de questions sociétales touchant l'ensemble des populations et des territoires, tel est le défi à relever. La mission et les valeurs inscrites dans l'objet social d'une association constituent des repères majeurs à la mobilisation de forces vives pour la mise en œuvre du projet associatif d'intérêt général. Elles sont des leviers pour générer une citoyenneté active. Ainsi l'activité d'une auberge de jeunesse incarne l'ambition de bâtir avec les nouvelles générations un monde sans frontières fait de paix, de tolérance et de respect de la diversité culturelle. À ce titre elle promeut la

mobilité internationale et le dialogue interculturel. Elle contribue aussi à faire société en ancrant son action sur le territoire et en répondant aux besoins de proximité. En inscrivant le développement de son réseau d'auberges de jeunesse dans une démarche de développement durable, la FUAJ participe à la préservation des générations futures et de la planète, donc du bien commun universel.»

Le témoignage de Charles-Benoît Heidsiek, président-fondateur du Rameau

■ Le secteur associatif, pièce maîtresse de l'intérêt général

« L'intérêt général est par nature intemporel et universel, mais a besoin de s'incarner dans un espace-temps pour devenir un principe actif. Il n'est pas d'abord une question de droit ou de statut, mais une contribution active à un "faire société" où chacun est à sa juste place. Il se traduit par trois leviers complémentaires : la gestion régulatrice, l'action collective transformatrice et l'adhésion à un projet partagé.

Sur le premier levier, les associations apportent un éclairage qui permet une coconstruction des politiques publiques. Sur le deuxième, leur proximité avec les hommes et leur ancrage au sein des territoires en font d'excellents capteurs des signaux faibles, les transformant ainsi en actrices d'une R & D sociétale. Enfin, sur le troisième, elles sont le lieu d'expression de l'engagement qui invite à une contribution volontaire au service de tous.

Les associations sont d'autant plus structurantes pour l'intérêt général qu'elles savent être force d'entraînement auprès des autres acteurs publics et privés. En cette période de profonde transformation où la coconstruction du bien commun est plébiscitée⁷, il est nécessaire de leur faire confiance pour aider à inventer les solutions pertinentes face aux défis du XXI^e siècle.»

Le témoignage de Sylvain Rigaud, salarié d'une tête de réseau national (RNMA)

■ L'intérêt général, un concept à réinventer

« Notre démocratie représentative gagnerait à se nourrir des énergies et des rapports de force à l'œuvre dans la société civile. Légitimer les citoyens dans leur pouvoir d'agir et valoriser l'engagement et les réalisations concrètes participeraient à structurer une démocratie vivante, redonnant ainsi du sens à un idéal commun et collectif vers lequel tendre. Les enjeux actuels, qu'ils soient sociaux, environnementaux ou économiques, dépassent les frontières des États nations.»

⁷ Voir les études PHARE de l'Observatoire des partenariats auprès des citoyens, des maires, des associations et des entreprises, COMISIS-OpinionWay, 2015-2016.

Le témoignage de Paul Bucau, salarié d'une tête de réseau national (RNMA), bénévole associatif en milieu rural

■ L'intérêt général : un concept pluriel

« La notion d'intérêt général nous renvoie à une intention de rendre service à la société en dépassant l'intérêt particulier d'un groupe ou d'une personne. D'un premier abord, les collectivités publiques et des associations altruistes, des ONG, semblent fondées à revendiquer une telle intention. On peut s'interroger, au-delà de qui est légitime, sur les critères à partir desquels on pourrait reconnaître à des acteurs la légitimité de contribuer à l'intérêt général, et sur les nuances que l'on pourrait apporter à cette notion afin d'objectiver à quel niveau ces acteurs y contribuent. »

Le témoignage d'Alain Detolle, bénévole associatif, Maison interassociative de Millevaches – Faux-la-Montagne

■ L'intérêt général n'existe que dans le débat, la confrontation et le compromis

« L'intérêt général s'élabore à partir de l'expression de l'ensemble des acteurs, économiques, sociaux, politiques, citoyens. Les débats sociétaux, les changements de priorités politiques, les luttes sociales et l'évolution des mœurs modifient ses priorités et son contenu. L'intérêt général est donc la résultante d'un faisceau d'influences en constante évolution. Et s'il doit être fixé dans la loi, il faut alors que ce soit des définitions larges permettant une mise en œuvre adaptée sur les territoires et un engagement permettant de revisiter régulièrement les éléments forgeant sa définition pour l'adapter aux évolutions sociétales. Quant à sa mise en œuvre sur le terrain, il est urgent d'apporter une réponse plus moderne et citoyenne à cette question en choisissant, comme le propose d'ailleurs déjà le HCVA dans son dernier rapport, de privilégier dialogue et confrontation entre acteurs pour définir les actions relevant de l'intérêt général. »

Le témoignage ci-dessous questionne un concept qui ne peut être lié à une définition figée mais, au contraire, nécessite l'adaptation aux évolutions des pratiques et des publics avec comme objectif permanent le souci du bien commun.

Le témoignage de Luc De Backer, responsable du centre des Restos du cœur des Orions, Tourcoing

■ **L'intérêt général se construit en permanence**

« En ce qui concerne mon engagement aux Restos du cœur : bien sûr que l'action des Restos contribue à l'intérêt général, en aidant les personnes par trop écrasées par des difficultés sociales.

À moins de définir de façon très encadrée les critères (mais lesquels, et au nom de quoi ceux-là et par quelle autorité ?) qui définiraient cet "intérêt général"... J'y crois peu. Je pense que nous sommes condamnés à laisser cette notion dans le flou sémantique et à développer tous les moyens pour assurer la vigilance, la capacité de réaction ou d'indignation, pour favoriser les résistances, en opposant à chaque fois que c'est nécessaire des conceptions différentes de l'intérêt général. Cela suppose que les citoyens soient en mesure de le faire. Pour cela la formation à l'esprit critique, la capacité à analyser les situations et à se mobiliser pour promouvoir une certaine idée de l'homme et de la société sont des impératifs. C'est certainement un rôle essentiel pour l'éducation, et l'éducation populaire en particulier. En conclusion, je dirais que l'intérêt général ne se définit pas, il se construit en permanence, dans une relation nécessairement dialectique. »

Chapitre 2

La contribution des associations à l'intérêt général

La société a besoin des associations, aujourd'hui encore plus qu'hier : reconnaissance du rôle des associations

« Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité des conditions s'accroît. »

Alexis de Tocqueville¹

LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DES ASSOCIATIONS

Les associations sont perçues de façon positive au sein de la société française. Dans la dernière édition du *Baromètre de la confiance*² publiée par le comité de la Charte ressortent deux faits saillants : la stabilité de la confiance témoignée aux associations et aux fondations faisant un appel public aux dons, et la reconnaissance par les Français du canal privilégié qu'elles constituent dans la prise en charge des missions d'intérêt général. Deux nouveaux axes viennent renforcer la légitimité déjà forte de leur action : l'accompagnement des réfugiés et des demandeurs d'asile, et l'aide aux victimes des conflits dans le monde.

Cette reconnaissance porte non seulement sur l'action mais aussi sur la question de l'emploi. Une étude réalisée par Le Mouvement associatif en 2014 met clairement en lumière cette deuxième dimension. L'enquête conduite auprès de 1 000 personnes met au jour une vision très positive du monde associatif. Les résultats du sondage montrent en effet que *« les jeunes comme leurs parents donnent à l'emploi associatif une valeur forte d'utilité et un rôle affirmé au sein de la société. Les jeunes déclarent ainsi qu'un emploi dans une association permet de se sentir utile au quotidien et fier de son travail. Ils considèrent aussi que les métiers associatifs offrent l'opportunité de s'épanouir et de se réaliser professionnellement, avec un contenu de travail jugé potentiellement plus intéressant »*³. Cependant, l'étude souligne aussi que les enquêtés associent souvent la question de l'emploi associatif à celle de la précarité de l'emploi.

1 Alexis de Tocqueville, 1840, *De la démocratie en Amérique*, Librairie de C. Gosselin, tome 3, page 221.

2 *Baromètre de confiance du comité de la Charte*, enquête réalisée par Kantar Sofres, 19 octobre 2016.

3 Extrait de l'enquête TNS Sofres réalisée en novembre 2014 pour Le Mouvement associatif.

On comprend au travers de ces deux exemples que la question de la contribution des associations est complexe à étudier, car elle renvoie à des enjeux tant sociaux et sociétaux qu'économiques. En outre, la contribution des associations ne peut se résoudre, comme aiment à le faire les économistes orthodoxes, à une seule approche individualiste. Mauss a montré, dans son *Essai sur le don*⁴, que les associations nous invitent « à parler un autre langage que le seul langage de l'intérêt, à renouer avec la grammaire de nos sentiments moraux afin de redonner sa place et sa dignité théorique à la solidarité et au désintéressement⁵ ». Réfléchir en quoi notre pratique démocratique peut être enrichie par l'esprit du don et l'esprit d'association, c'est faire l'hypothèse, selon Chaniel, d'une possibilité de penser « la délicate essence de la démocratie⁶ ». Relier la contribution des associations à la question démocratique ouvre donc un autre volet dans la reconnaissance du rôle des associations : le volet politique.

Nous distinguerons dans notre approche deux moments. Dans un premier temps, nous explorerons comment les différents volets de la légitimité des associations peuvent s'exprimer, se distinguer et se croiser. Dans un second temps, nous essaierons de voir quel a été l'impact produit sur la représentation de ce rôle et de cette contribution par la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire, qui tend à les rassembler tous dans un même espace et sous un même concept.

LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DE LA LÉGITIMITÉ DES ASSOCIATIONS

Ainsi, trois dimensions viennent nourrir la légitimité des associations. Nous les aborderons tour à tour et chercherons à voir comment elles se complètent et parfois s'opposent.

■ La dimension sociale

Il est intéressant de noter que l'essor du secteur associatif à la fin du XIX^e et au XX^e siècle est concomitant de l'invention du « social »⁷ et participe à ce titre d'une volonté de réduire les passions politiques dans les démocraties par l'établissement d'un registre intermédiaire entre le civil et le politique. Pendant les Trente Glorieuses, l'association s'est donc surtout pensée dans un rapport à l'État providence autour de la question sociale et dans le cadre d'un partage précis des rôles respectifs. L'État finance et réglemente, là où l'association innove, développe et met en œuvre des actions sociales en lien avec les besoins changeants du terrain. Être socialement innovant est alors plus qu'une ambition pour les associations, c'est une nécessité pour se

4 Marcel Mauss, 2012, *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Presses universitaires de France, 252 pages.

5 Référence à Marcel Mauss, *Essai sur le don*, par Philippe Chaniel dans *Justice, don et associations : la délicate essence de la démocratie*, Éditions de la Découverte, 2001, page 10.

6 *Ibid.* page 10.

7 Jacques Donzelot, 1994, *L'Invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Éditions du Seuil.

démарquer du secteur marchand et revendiquer des marges de manœuvre et une indépendance face aux pouvoirs publics.

Mais ce partage des rôles est remis en cause depuis la dernière décennie. Avec la réduction des financements publics, l'exigence d'un plus grand professionnalisme et la mise en concurrence des acteurs du secteur, le positionnement de l'État a changé face aux associations, impliquant une évolution de leur rôle et de leur légitimité. L'accès aux fonds publics a été conditionné à l'adoption de normes et de standards particuliers. Dès lors, l'idée d'une bonne gouvernance a été avancée par les pouvoirs publics⁸ pour inciter les associations à repenser leurs règles internes⁹. Plus récemment encore, la crise financière a généralisé la volonté publique de restructurer le secteur en recherchant la fusion des organisations, l'ambition de l'État étant de permettre aux associations d'obtenir des tailles critiques suffisantes afin de réaliser des économies d'échelle¹⁰.

Dans cette évolution d'un État social qui soutient par des mécanismes de subventions l'innovation sociale à un État gestionnaire qui organise des quasi-marchés par des mécanismes d'appels d'offres compétitifs, la légitimité des associations s'est transformée. Ce nouveau cadre d'analyse a favorisé le développement de la logique économique.

■ La dimension économique

Le champ associatif a longtemps souffert d'un manque de lisibilité statistique. La comptabilité nationale ne reconnaissant pas les associations, il a fallu attendre la publication en 2003 par l'ONU d'un manuel pour qu'un compte satellite¹¹ des institutions sans but lucratif (ISBL) soit envisageable et que puisse voir le jour une méthode normalisée de production de chiffres sur la dimension économique de leur activité.

La légitimité des associations au plan économique se construit comme nous l'avons vu précédemment sur le plan de l'emploi. Avec un peu plus de un million et demi d'emplois salariés en équivalents temps plein, les associations représentent plus de 7% de l'emploi total¹². Cet emploi est concentré sur le secteur particulier de la santé et de l'action sociale, qui représente la moitié des effectifs salariés. L'emploi associatif a pu jouer au cours des dernières années un rôle contra-cyclique puisqu'il a continué de progresser malgré la crise.

L'emploi n'est pas forcément toujours salarié, et les associations ont un rôle unique à jouer dans nos sociétés en ce qui concerne la question de

8 P. Morange., 2008. *La Gouvernance et le Financement des structures associatives*, Paris, Assemblée nationale.

9 P. Eynaud, 2015, *La gouvernance entre diversité et normalisation*, Collection hors série, Dalloz Juris Editions, 234 pages, décembre

10 P. Eynaud, G. Schmidt, J.-L. Laville, 2014, «Restructurations associatives : comment éviter l'échec ?», *Juris Associations*, n° 492, février, pages 20-22.

11 P. Kaminski, «Le Compte satellite des institutions sans but lucratif en France», *INSEE*, février 2006.

12 V. Tcheronog, 2013, «Le Paysage associatif français», *Juris Associations* (2^e éd.), Dalloz, novembre, 272 pages.

l'engagement. Ainsi c'est une formidable richesse qui nourrit et entretient la légitimité de l'action des associations. Ce sont en effet les seules organisations à même d'articuler efficacement le travail salarié et le travail bénévole.

Au plan économique, elles intègrent de manière intrinsèque et positive la question sociale. Un concept particulier rend compte de cette dernière aptitude : celui d'entreprise sociale¹³. L'entreprise sociale porte en elle la promesse d'un nouvel entrepreneuriat assumant tout à la fois des objectifs sociaux et la prise de risque économique. Elle s'appuie sur un constat basé sur la nécessité de ressources stables et le besoin d'indépendance des associations pour prévenir la fragilité de certaines formes associatives. Une étude de 2006 avance des résultats allant dans ce sens. Elle montre notamment que *« les recettes les plus facilement assimilables à celles qui proviennent d'un marché (cotisations, recettes d'activité) sont jugées les plus stables et les ressources que l'on aurait pu croire a priori solides, car liées à la reconnaissance entre prestataires et associations, sont les moins stables¹⁴ »*.

Cependant, ce point de départ ouvre sur deux perspectives très différentes. Dans la première, c'est avant tout le marché qui est valorisé comme un moyen de prendre en charge le social et d'en couvrir les coûts. Cette perspective dessine les contours d'un *social business*¹⁵ où la professionnalisation des associations passe par l'appropriation des mécanismes de marché. Si cette démarche philanthropique prône un entrepreneuriat *« orienté vers une cause davantage que vers le profit¹⁶ »*, elle vise avant tout à faire évoluer le capitalisme vers une meilleure intégration des externalités négatives. En pratique, elle autorise les associations à développer une plus grande maîtrise face aux appels d'offres et une meilleure adaptation dans le champ compétitif impulsé par la nouvelle gestion publique. Ce faisant, l'hypothèse *« d'une interaction positive entre sphère économique et sphère sociale est [...] affirmée sans être interrogée¹⁷ »*.

Dans une deuxième perspective, c'est l'hybridation des ressources marchandes, non marchandes et non monétaires qui est valorisée. Cela suppose une autre acceptation du champ économique et le refus d'une réduction de celui-ci au seul marché. Le schéma conceptuel proposé par Polanyi¹⁸ aide à faire ce pas. En avançant le concept d'économie substantive, Polanyi entend élargir le champ d'analyse, au-delà des marchés et d'une vision de l'économie qu'il qualifie de formelle, jusqu'à des logiques souvent occultées. Au côté de la logique d'échange qui caractérise les mécanismes de marché, il met

13 J. Defourny, 2004. « L'émergence du concept d'entreprise sociale », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, tome XLIII, pp. 9-23 ; Jacques Defourny et Carlo Borzaga. 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, New York, Routledge.

14 V. Tchernonog et J. -P. Vercamer, *Trajectoires associatives : enquête sur les facteurs de fragilité des associations*, Étude Deloitte et CNRS Recherche, mars 2006.

15 M. Yunus, 2008, *Vers un nouveau capitalisme*, Paris, Le Livre de poche.

16 *Ibid.*

17 J.-L. Laville *et al.*, 2016, « Théorie de l'entreprise sociale et pluralisme : l'entreprise sociale de type solidaire », *Revue Interventions économiques*, n° 54, page 4.

18 Karl Polanyi 2011, *La Subsistance de l'homme : la place de l'économie dans l'histoire et la société*, Paris, Flammarion.

en effet au jour des logiques inscrites dans la réciprocité, la redistribution et l'économie domestique. Son travail permet ainsi d'éclairer la dimension économique des associations sous un autre angle.

Elles peuvent alors être envisagées comme des lieux et des espaces d'échanges et de rencontres¹⁹ dans le cadre d'initiatives solidaires. Elles peuvent également se trouver à l'origine de relations de coconstruction avec les pouvoirs publics à l'échelle d'un territoire local. Elles peuvent enfin se positionner sur des approches multi-parties prenantes, incluant les financeurs, les salariés, les bénévoles, les bénéficiaires, les usagers..., pour ouvrir sur des modèles originaux de gouvernance participatifs et délibératifs.

■ La dimension démocratique

Pour Simmel : « *Il y a société, au sens large du mot, partout où il y a action réciproque des individus*²⁰. » Caillé note de son côté que le fait associatif peut se définir « *comme ad-sociation, mouvement actif vers la sociation*²¹ ». Dès lors, on comprend que la pratique associative soit à l'origine d'un « *faire société*²² ». Les associations sont par nature, dès leur genèse, engagées dans un espace politique dont l'horizon est démocratique. Cela se traduit par des questions très concrètes : quel est notre projet associatif ? Comment s'organise-t-on autour de lui ? Qui décide quoi ? Comment valide-t-on les décisions collectives ? Le statut de la loi française de 1901, relativement permissif, laisse une grande liberté aux associations et admet donc un large champ de possibles quant aux modalités d'organisation démocratique.

La question initiale du projet associatif renvoie à ce que Laville désigne comme la dimension institutionnelle qui sous-tend la question du sens et de la légitimité²³. Celle-ci peut être explorée selon deux registres instituants. Dans le premier, les acteurs associatifs « *créent et consolident l'action menée par l'émission de règles, manifestant ainsi leur capacité à générer des communs*²⁴ ». La gouvernance mise en œuvre est orientée autour de la gestion des ressources et le mode de régulation basé sur une auto-organisation de type démocratique²⁵. Dans le deuxième registre, les acteurs cherchent à transformer les règles du jeu telles qu'elles sont données par le cadre institutionnel

19 L. Gardin, 2006, *Les Initiatives solidaires. La réciprocité face au marché et à l'État*, Ramonville, Erès, pp. 48-62.

20 Georg Simmel, 1999, *Sociologie : étude sur les formes de la socialisation*, Paris, Presses universitaires de France.

21 A. Caillé, 1998. « Don et association », *La Revue du MAUSS*, semestriel, n° 11.

22 François Bloch-Lainé, 1999, *Faire société : les associations au coeur du social*, Paris, Syros ; Robert Lafore, 2010, *Faire société : les associations de solidarité par temps de crise*, UNIOPISS, Paris, Dunod.

23 J.-L. Laville, R. Sainsaulieu, *L'Association : sociologie et économie*, Éditions Fayard Pluriel, 448 pages, 2013.

24 Page 3 de J.-L. Laville, I. Hillenkamp, P. Eynaud *et al.*, 2016, « Théorie de l'entreprise sociale et pluralisme : l'entreprise sociale de type solidaire », *Revue Interventions économiques*, n° 54, juin.

25 E. Ostrom, 2010, *La Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Commission de l'Université Palais, 300 pages.

et par « un ensemble de normes déjà établies à différentes échelles [...] sur lequel les entreprises sociales peuvent avoir une certaine influence²⁶ ». En ce cas, la légitimité de l'action associative se construit face à la norme et dans un horizon d'innovation sociale²⁷.

Une motivation première de la transformation sociale trouve sa source dans la contradiction entre un système fondé sur le principe d'égalité politique issu de la Révolution française et la persistance d'inégalités économiques majeures. La solidarité « constitue alors le moyen pour surmonter cette contradiction ; elle est invoquée pour réclamer une plus grande accessibilité à l'espace public et l'est aussi pour organiser l'économie sur une base égalitaire. Elle s'efforce d'approfondir la démocratie politique à travers une démocratie économique et sociale²⁸ ». Comme le rappelle Haeringer, la solidarité se trouve donc au cœur du pacte associatif.

C'est pourquoi les associations sont de plus en plus questionnées « sur leur manière de mettre en œuvre cette équation de la solidarité dans un contexte historique marqué par la dilution de ses formes institutionnelles²⁹ », notamment celles en provenance de l'État social.

Pour approfondir la démocratie, les associations apparaissent bien placées. Nombre d'entre elles explorent ainsi la capacité de prolonger et d'enrichir la démocratie représentative par des logiques basées sur la démocratie participative et délibérative. Les associations font preuve d'inventivité et de diversité en matière de gouvernance démocratique³⁰. Elles déploient des initiatives en interne mais sont aussi capables de les développer en externe sur les territoires dans une logique partenariale et sur un mode concerté inaugurant *de facto* le renouvellement et la modernisation de formes d'action publique³¹.

L'IMPACT DE LA LOI ESS SUR LA RECONNAISSANCE ET LA REPRÉSENTATION DU RÔLE DES ASSOCIATIONS

La loi sur l'économie sociale et solidaire (ESS) du 31 juillet 2014 influe sur la reconnaissance et la représentation du rôle des associations dans leur contribution à l'intérêt général. Elle apporte une définition du périmètre de l'ESS en soulignant le caractère entrepreneurial des structures de l'économie sociale et solidaire. Au plan social, elle privilégie le recours au concept d'utilité sociale à celui d'intérêt général pour caractériser ce secteur. Enfin, au plan démocratique, au-delà de la gouvernance interne et des rapports

26 *Ibid.* note 24

27 J.-L. Laville, J.-L. Klein, F. Moulaert, 2014, *L'Innovation sociale*, Éditions Eres, 246 pages.

28 *Ibid.* page 48.

29 Page 8 de J. Haeringer, 2008, *La Démocratie : un enjeu pour les associations de l'action sociale*, Éditions Desclée de Brouwer, 319 pages.

30 P. Eynaud, 2015, *La Gouvernance entre diversité et normalisation*, collection Hors-Série, Dalloz Juris Éditions, 234 pages, décembre.

31 J. L.-Laville, A. Salmon, 2016, *Associations et Action publique*, Éditions Desclée de Brouwer, 615 pages.

entre parties prenantes, elle introduit la notion de coconstruction des politiques publiques qui renforce la capacité politique des acteurs de l'ESS.

LA DIMENSION ÉCONOMIQUE ET ENTREPRENEURIALE DES ASSOCIATIONS ET LA SATISFACTION DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La loi ESS inscrit bien sûr les associations dans son périmètre. Elle prolonge en ce sens la définition de l'économie sociale en référence aux statuts fixés dans le décret du 15 décembre 1981 instituant la Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES) qui « *a pour mission d'aider au développement des mutuelles, des coopératives, ainsi que des associations dont les activités de production les assimilent à ces organismes, qui interviennent dans le domaine de l'économie sociale*³² ». Soulignons que, dans ce décret, une partie des associations seulement était identifiée dans l'économie sociale en référence à la production des mutuelles et des coopératives. Le recours au concept d'économie sociale dans les années 1970 s'est fait sous l'impulsion première des regroupements mutualistes et coopératifs, rejoints par de grandes fédérations associatives³³.

Coopératives et mutuelles mettent l'accent sur la solidarité interne entre leurs membres, alors que les associations ont une finalité davantage tournée vers l'extérieur et l'intérêt général.

En définissant, dans son article premier, l'économie sociale et solidaire comme « *un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé* », la loi de 2014 souligne la dimension entrepreneuriale de l'ESS et par conséquent des associations. Elle confirme les orientations de la fin des années 1970 où la notion d'entreprise a été préférée à celle d'organisation dans la *Charte de l'économie sociale* publiée en 1980 « *afin de ne pas exclure l'activité marchande des coopératives*³⁴ ». Le modèle de l'économie sociale s'est fondé en premier lieu sur celui des coopératives et des mutuelles, alors que les associations représentent un poids colossal dans l'ESS avec près de 84 % des établissements et 78 % des emplois en 2014. C'est un facteur qui peut expliquer pourquoi une partie des associations présente des difficultés à s'identifier à l'économie sociale et solidaire qui, par son appellation même, souligne une dimension économique centrale. Cette économie est en outre souvent appréhendée uniquement sous l'angle du marché, laissant à la redistribution et à la réciprocité des places subsidiaires alors que ces deux comportements économiques sont déterminants dans nombre d'associations.

Aujourd'hui, l'inscription marchande de l'économie sociale et solidaire, toujours présente dans les coopératives, est renforcée par la diffusion de

32 Wilson-Courvoisier S., 2012, « Une ou des politiques publiques nationales de l'ESS ? Trente ans de tâtonnements, politiques et administratifs », *RECMA*, n° 325, p. 84.

33 Duverger T., 2016, *L'Économie sociale et solidaire, une histoire de la société civile en France et en Europe de 1968 à nos jours*, Paris, éditions Le Bord de l'eau, pp. 48-50.

34 Demoustiers D., 2001, *L'Économie sociale et solidaire*, Paris, La Découverte, et Syros, *Alternatives économiques*, p. 52.

l'entrepreneuriat social à la faveur des politiques européennes utilisant ce terme et de dirigeants de l'ESS, y compris associatifs, s'inscrivant dans ce mouvement.

Cette approche rejoint la définition, proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dès 1999, de l'entreprise sociale comme « *toute entreprise privée, d'intérêt général, organisée à partir d'une démarche entrepreneuriale et n'ayant pas comme raison principale d'existence la maximisation des profits mais la satisfaction de certains objectifs économiques et sociaux ainsi que la capacité de mettre en place, par la production de biens ou de services, des solutions innovantes aux problèmes d'exclusion et de chômage*³⁵ ». Elle rejoint également la définition européenne selon laquelle l'entreprise sociale « *opère sur le marché en fournissant des biens et des services de façon entrepreneuriale et innovante*³⁶ ». Ces définitions ne sont pas neutres en termes économiques car elles induisent la possibilité de satisfaire l'intérêt général par une inscription sur le marché se traduisant, comme l'ont amplement montré les travaux de Viviane Tchernonog³⁷, par un développement de la commande publique dans l'équilibre économique des associations en concurrence avec d'autres entreprises privées ou de l'ESS³⁸.

Cette orientation est différente des possibilités de reconnaissance des projets associatifs à travers la subvention. En effet, la loi a donné un cadre légal à la subvention jusque-là définie de manière jurisprudentielle. D'après l'article 59 de la loi, les subventions sont « *justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* ». Le Mouvement associatif a considéré comme « *l'avancée majeure de la loi* » cette disposition qui « *relégitime la subvention face à la généralisation des procédures d'appels d'offres pratiquées par l'État et les collectivités territoriales, qui fragilisent l'action des associations et leur capacité d'innovation*³⁹ ». Il faudra y revenir mais, à travers ces dispo-

35 OCDE, 1999, *Les Entreprises sociales*, Paris, OCDE.

36 Commission européenne, 2011, *Initiative pour l'entrepreneuriat social. Construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au cœur de l'économie et de l'innovation sociales*, Bruxelles, COM(2011) 682.

37 Tchernonog, V., 2013, *Le Paysage associatif français, mesures et évolutions*, 2^e éd., Juris Éditions Dalloz.

38 Le recours au marché peut toutefois se faire dans des dynamiques prenant en compte des préoccupations d'intérêt général sur des secteurs où les enjeux d'insertion sociale étaient absents. Ainsi, l'article 13 de la loi fixe la mise en place de schémas territoriaux de promotion des achats publics socialement responsables permettant de développer l'inscription de clauses sociales dans les marchés publics. Ces clauses concourent à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés. La limitation de ces schémas aux collectivités les plus importantes marque toutefois une limite, soulignée par le Réseau des collectivités territoriales pour l'économie solidaire (RTES).

39 Le Mouvement associatif, 2014, *Loi ESS : quels changements pour les associations ?*, <https://lemouvementassociatif.org/> consulté le 2 février 2017.

sitions, c'est aussi la capacité politique des associations de participer à la définition de l'intérêt général qui est affirmée.

La loi de 2014 a enfin ouvert de nouvelles possibilités aux associations d'intérêt général de recevoir des libéralités auparavant réservées aux associations reconnues d'utilité publique. Ces dispositions tant sur la subvention que sur la réception de libéralités montrent que, malgré une tendance à inscrire les associations dans le marché, celles-ci mobilisent toujours une pluralité de ressources pour contribuer à l'intérêt général.

LA RECONNAISSANCE DE L'UTILITÉ SOCIALE AU CŒUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Toutefois, sauf pour la reconnaissance des subventions, la notion d'intérêt général est peu présente dans la loi sur l'ESS, qui met l'accent sur celle d'utilité sociale pour caractériser certaines entreprises. L'approche de l'utilité sociale par les pouvoirs publics n'est donc plus seulement fiscale mais aussi légale, sachant que la notion d'utilité sociale était aussi présente dans les politiques publiques de l'emploi ou dans celles caractérisant les sociétés coopératives d'intérêt collectif. Avec la loi de 2014, l'utilité sociale est devenue un des critères utilisés pour intégrer les sociétés commerciales non coopératives à l'économie sociale et solidaire⁴⁰.

L'objet social doit satisfaire à titre principal à l'une au moins des trois conditions suivantes :

- 1° Elles ont pour objectif d'apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité. Ces personnes peuvent être des salariés, des usagers, des clients, des membres ou des bénéficiaires de cette entreprise.
- 2° Elles ont pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale.
- 3° Elles concourent au développement durable dans ses dimensions économique, sociale, environnementale et participative, à la transition énergétique ou à la solidarité internationale, sous réserve que leur activité soit liée à l'une des deux conditions précédentes.

Cette définition de l'utilité sociale concerne aussi plus directement les associations pour définir celles qui souhaiteront obtenir l'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS). Cet agrément permet d'accéder aux fonds issus de l'épargne salariale, dont l'encours est passé de « 600 millions d'euros en 2007 à plus de 5 milliards d'euros en 2015⁴¹ ».

⁴⁰ Celles-ci doivent en outre respecter les conditions caractérisant les autres structures de l'ESS fixées à l'article 1^{er} sur « 1) le but poursuivi autre que le seul partage de bénéfices ; 2) une gouvernance démocratique ; 3) une gestion particulière en termes de réinvestissement des bénéfices dans l'entreprise, de constitution de réserves impartageables ».

⁴¹ Ministère de l'Économie et des Finances et ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, *Instruction à destination des services instructeurs en vue de la mise en œuvre du dispositif de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS)*, 20 septembre 2016.

Ce sont les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui apprécient le caractère d'utilité sociale pour délivrer l'agrément, obtenu néanmoins de plein droit quand l'entreprise de l'ESS est déjà structure d'insertion par l'activité économique, organisme d'insertion sociale, service de l'aide sociale à l'enfance, centre d'hébergement et de réinsertion sociale, entreprise adaptée établissement ou service d'aide par le travail, association ou fondation, reconnue d'utilité publique et considérée comme recherchant une utilité sociale... Cette liste montre combien les associations sont visées par cet agrément même si, sur les 5000 entreprises déjà agréées «entreprises solidaires», l'on dispose de peu de statistiques quant à leur statut.

Si l'utilité sociale est le fruit d'une convention sociopolitique⁴² résultant de négociations entre une pluralité de parties prenantes sur le projet associatif, il faut noter que, dans la loi sur l'ESS, l'administration tient un rôle central dans la définition des ESUS. L'évaluation de l'utilité sociale des structures de l'ESS interroge les processus de sa mise en œuvre⁴³. Auto-évaluation, évaluation par les pairs, contrôle par l'administration publique, recours à des experts externes... Les modalités ne sont pas neutres pour au final décider de ce qui contribue à l'intérêt général. Le développement de logiques d'investissement social portées par la Banque publique d'investissement et encore plus fortement par les obligations à impact social met en avant la notion d'«*évaluateurs indépendants*». Le coût de ces expertises comme le risque de réduction à des ratios de retour sur investissement de ces actions sont questionnés par des méthodes intégrant une pluralité de parties prenantes dans la construction d'indicateurs portant sur les dimensions plurielles des innovations (sociale, écologique, économique, participative...) ⁴⁴.

LA DÉFINITION DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL, UN ENJEU DÉMOCRATIQUE

L'enjeu démocratique porté par la loi ESS peut être identifié à deux niveaux. Non seulement il est approché, de manière classique, à partir du fonctionnement des structures de l'ESS, mais il doit être aussi pris en compte dans la construction des politiques publiques.

L'article 1^{er} mentionne que les personnes morales de l'ESS doivent avoir : «*1° Un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices. 2° Une gouvernance démocratique, définie et organisée par les statuts, prévoyant l'information et la participation, dont l'expression n'est pas seulement liée à*

42 Gadrey, J., (2006), «L'utilité sociale en question : à la recherche de conventions, de critères et de méthodes d'évaluation», in Chopart J.-N., Neyret G. et Rault D. (dir.), *Les Dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, Paris, La Découverte, pp. 237-280.

43 Gardin L., Jany-Catrice F., Pinaud S., 2017, «L'économie sociale et solidaire et les formes de son évaluation : les enjeux de la mesure des performances», in Defourny J., Nyssens M., (dir.) *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3^e secteur*, Belgique, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur.

44 Branger V., Gardin L., Jany-Catrice F., Pinaud S., 2014, *Évaluer l'utilité sociale de l'économie sociale et solidaire*, *Alter'Guide*, Projet Corus ESS, <http://apes-npdc.org/IMG/pdf/alterguide-2014.pdf> consulté le 6 février 2017).

leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière, des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise». L'introduction de la notion de gouvernance avec une pluralité de parties prenantes dépasse celle de fonctionnement démocratique avec des associés solidaires et égaux selon le principe «une personne égale une voix». Il ne s'agit plus de prendre en compte les orientations fixées seulement par les associés mais aussi par les autres acteurs : usagers, salariés, collectivités dans la gouvernance démocratique selon des modes de mobilisations variées, information, expression... Si ces conditions de participation ne sont pas imposées, elles doivent questionner le fonctionnement des conseils d'administrations associatifs dans leur rapport aux usagers comme aux professionnels. Adhésion obligatoire des usagers pour accéder aux services, participation sans pouvoir de vote de représentants du personnel aux conseils d'administration, présence de représentants des collectivités territoriales dans ces instances, mise en place de conseils d'usagers, droits des usagers... les dispositifs sont nombreux pour ouvrir la gouvernance à de multiples parties prenantes.

La contribution à la définition de l'intérêt général ne peut néanmoins pas se faire uniquement à partir des instances internes des associations; elle se construit aussi dans les rapports avec les pouvoirs publics et la société civile. Schématiquement, trois types de régulation sont identifiés dans les rapports entre associations et pouvoirs publics : la régulation tutélaire, la régulation quasi marchande et la régulation négociée. Dans le cadre de la régulation tutélaire, les pouvoirs publics apportent aux associations des appuis qui ne font pas l'objet de négociations avec ces dernières. La régulation quasi marchande intègre des principes marchands, notamment en mettant en concurrence les associations entre elles, mais aussi avec d'autres entreprises de l'ESS ou du secteur privé à but lucratif. Enfin, nombre d'associations sont à la recherche d'un troisième type de régulation ni étatiste ni marchand et pouvant être désigné comme le résultat d'une troisième hypothèse, «*solidaire*», qui entrevoit des rapports de partenariat dans lesquels «*les associations ont leur mot à dire sur les règles du jeu les concernant*⁴⁵». Une telle régulation, dite «*négociée*» ou «*conventionnée*», permet d'introduire dans les politiques publiques des critères qualitatifs, pour ne pas s'intéresser qu'au prix des services rendus et à une définition unilatérale de ces services par la puissance publique.

C'est dans ce dernier type de régulation que s'inscrit la coconstruction des politiques publiques, différentes de la coproduction de ces politiques où les associations ne participent pas à la définition ni à l'évaluation des politiques mais principalement à leur mise en œuvre⁴⁶. La coconstruction des politiques territoriales de l'économie sociale et solidaire est expressément énoncée dans l'article 8 comme une possibilité, les modalités de cette

45 Vaillancourt Y., Laville J.-L., (1998), «Les rapports entre associations et État : un enjeu politique», *Revue du MAUSS*, Paris, La Découverte, n° 11, 2^e semestre, pp. 131.

46 Sur les conditions de la co-construction on pourra se référer à Vaillancourt Y., «La co-construction des politiques publiques. Balises théoriques» dans Gardin L., Jany-Gatrice F. (dir.), 2016, *L'Économie sociale et solidaire en coopérations*, Presses universitaires de Rennes.

coconstruction s'appuyant « *notamment sur la mise en place d'instances associant les acteurs concernés ou de démarches associant les citoyens au processus de décision publique* ». La participation des citoyens dans ces dynamiques offre un moyen de ne pas s'inscrire dans une coconstruction qui relèverait plutôt d'une défense corporatiste de l'économie sociale et solidaire que d'une coconstruction démocratique.

Ces démarches concernent la mise en place des politiques territoriales inscrites principalement dans le développement économique des collectivités. Même si les modes de régulation entre associations et pouvoirs publics restent pluriels et en concurrence, la logique de coconstruction comme celle de la subvention offrent des capacités d'innovation aux associations qui peuvent ainsi pleinement participer à la définition de l'intérêt général.

Association vecteur de solidarité

Les associations sont présentes sur tous les fronts, de l'organisation internationale humanitaire – qui agit aux côtés des populations en danger du fait des conflits, des catastrophes naturelles ou de n'importe quel autre péril – aux associations locales qui s'occupent des plus jeunes comme des plus âgés.

Sur le territoire, les associations constituent des acteurs majeurs, qui font vivre la solidarité au quotidien, en aidant les plus fragiles, en créant du lien social par la mise en œuvre d'activités culturelles, sportives ou de loisirs. Les habitants mettent en pratique le vivre ensemble dans le respect des différences autour d'activités les plus diverses.

Les témoignages qui suivent illustrent cette réalité en décrivant des actions concrètes, simples, et toutes tournées vers la construction commune de l'intérêt général.

WeCo Phoenix, pour faire renaître le vivre ensemble

Associations : Quatorze et la Fédération des murs à pêches – Montreuil

À Montreuil dans un bidonville du quartier des Murs-à-Pêches, Quatorze fédère des acteurs du territoire autour d'un projet d'architecture en concertation avec les bénéficiaires – principalement des personnes migrantes – des habitants du quartier : riverains propriétaires, jeunes – ainsi que des étudiants en écoconstruction et des élus. À partir des usages et des besoins de chacun, le collectif participe à l'élaboration d'un diagnostic habitat, d'une coconception et de la coconstruction d'un aménagement public autour d'un mur, pour en faire un lieu de rencontres et non plus de séparation. Au-delà des rencontres que le projet génère, l'objectif est aussi de favoriser la transmission de connaissances et de compétences, premier pas vers une insertion professionnelle.

« Faites de la soupe ! », retrouvons des solidarités locales

Associations : Solidarité en Créonnais, La Cabane à Projets, l'ESAT de Lorient Sadirac, les écoles et bien d'autres associations locales – Créon

Parce que l'alimentation est source de plaisir et de rencontres, la « Faites de la soupe ! », coconstruite par un large collectif d'associations locales, met en avant les valeurs de partage, de convivialité et d'ouverture à l'autre. D'ateliers jardinage en ateliers cuisine, petits et grands, bénévoles et travailleurs handicapés se découvrent et se retrouvent tout au long de l'année. Point d'orgue de la manifestation, le concours de soupes, coanimé par un grand chef et des travailleurs handicapés, voit s'affronter différentes équipes pour départager la meilleure recette ! Cet événement contribue au développement à la fois du lien social et des coopérations interassociatives dans ce territoire.

Mur... mur(e) s retisse les liens

Associations : Decumanos, France Bénévolat Paris et l'UNPRA fédération de Paris – Paris

Le projet réunit dans le cadre d'ateliers pluridisciplinaires des binômes composés d'adolescents en rupture scolaire et des seniors assurant le rôle de tuteurs et de passeurs d'expérience. Balades, découvertes du *street art*, ateliers photo, d'écriture et de création plastique... Le but est de réaliser une œuvre collective. C'est grâce à la dynamique générée par chaque binôme que jeunes comme seniors peuvent retrouver confiance et retisser des liens entre générations. Le partenariat entre les associations permet cette rencontre entre les publics qui redynamise chacun et redonne le goût d'apprendre.

La ferme partagée, où se rencontrent les handicaps psychiques et sociaux

Associations : Vert le jardin, Les compagnons bâtisseurs et Un peu d'R – Brest

La ferme à Raymond de Brest, un espace de vie sociale pour petits et grands qui accueille des enfants souffrant de troubles psychiatriques et des jeunes dits « décrocheurs ». Ensemble, les jeunes s'occupent des chèvres, des poules, des canards, des lapins et des cochons. Le soin apporté aux animaux répond à plusieurs enjeux à la fois éducatifs et thérapeutiques. Cette expérience de vie commune permet de changer le regard des uns sur les autres et sur soi.

Venez avec vos différences et rentrez avec vos ressemblances

Associations : Oyenga simy flo, association des Nigériens de Lyon – Lyon

Le projet vise à sensibiliser la communauté nigérienne à la situation des jeunes filles prostituées. En s'appuyant sur le partage d'une culture et d'une langue commune, il s'agit de redonner confiance aux filles de la rue afin de leur permettre de partager leurs souffrances. Leurs témoignages filmés et retransmis ainsi que des rencontres avec les jeunes bénévoles des associations permettent de changer le regard des uns et des autres, de faire tomber les stéréotypes, les préjugés et les représentations.

Identités croisées, comprendre l'autre pour se comprendre soi

Associations : Centre social de la Bourgogne, France Terre d'asile – Tourcoing

C'est l'histoire d'une rencontre entre vingt jeunes Tourquennois aux parcours compliqués et vingt jeunes mineurs migrants résidant à Arras. Les uns souvent en rupture avec l'institution, en quête de reconnaissance et de sens, les autres déracinés, sans famille, projetant de s'intégrer dans ce pays d'accueil dont ils ne connaissent ni l'histoire ni les problématiques sociales. Durant un peu plus d'un an, des rencontres sont organisées pour permettre la connaissance de l'autre, la compréhension des trajectoires, des histoires, ainsi que pour faciliter une introspection aidant à mieux connaître sa propre histoire individuelle et collective, à se sentir acteurs et citoyens d'un territoire.

Bénévole en herbe à Marseille

Semaines du bénévolat 2016, samedi 19 novembre « Bénévoles en herbe » !

Six élèves de premières bac pro « esthétique, cosmétique, parfumerie » du lycée Charlotte-Grawitz se sont portées bénévoles pour effectuer des soins, des manucures et des maquillages auprès de personnes âgées, accompagnées par l'ACLAP, en partenariat avec la Cité des associations de Marseille. De 14 heures à 17 h 30, elles ont pu aller à la rencontre de leurs aînées tout en échangeant quelques conseils de beauté.

« Merci pour cette après-midi, mes ongles sont magnifiques et mes yeux sont redevenus grands ! », s'est réjouie Renée, 98 ans, la doyenne de l'ACLAP.

CITOYENS DU SPORT, TOUS ENGAGÉS ET RESPONSABLES !

L'Union nationale sportive Léo-Lagrange (UNSL), fédération affinitaire multisports, agréée par le ministère des Sports et membre du Comité national olympique et sportif français, a répondu au plan « La République en actes », et a arrêté un plan « Citoyens du sport » qui s'inscrit dans les mesures prises par le Gouvernement avec la création du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC).

Son objectif : mobiliser l'ensemble de ses moyens pour contribuer, à son niveau, à lutter contre les phénomènes de radicalisation et d'exclusion, et à promouvoir tous les jours les valeurs de la République. Le rempart contre la barbarie consiste à intégrer, à éduquer, à dénoncer les amalgames et à préparer ensemble l'avenir. Nous agissons en priorité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en milieu carcéral et pour les publics encadrés par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), sans stigmatiser ni ces publics ni ces territoires, dont nous estimons qu'ils portent aussi en eux les solutions.

LE SPORT ACTEUR DE L'ÉDUCATION POPULAIRE

À l'occasion de son trentième anniversaire, l'Union nationale sportive Léo-Lagrange (UNSL) a publié en juin 2014 le livre *Esprit libre, esprit sportif : pour une expression éducative et sociale du sport*, préfacé par la ministre Mme Najat Vallaud-Belkacem.

Ce livre s'adresse à tous les militants de l'éducation populaire et aux acteurs éducatifs qui souhaitent utiliser la pratique sportive comme vecteur d'épanouissement et d'émancipation de leurs publics. Plus largement, il présente une philosophie citoyenne du sport en opposition au sport-spectacle.

En favorisant l'organisation de déambulations sportives, le développement de nouvelles pratiques sportives, en créant des programmes et des outils éducatifs à destination des enfants et des jeunes, en intervenant en milieu carcéral (insertion par le sport) ou encore en concevant le programme « Deuxième souffle » à destination des seniors, l'UNSL démontre sa capacité à penser tous les sports pour tous les publics, en résonance avec les besoins exprimés par la société qui l'entoure.

Le 4 décembre 2015, la Fédération Léo-Lagrange et l'UNSL organisaient à Marseille une convention thématique intitulée « La citoyenneté par le sport ». Cette dernière s'est déroulée sous le parrainage de Brahim Asloum, champion olympique, champion du monde WBA de boxe, avec la participation de Mahyar Monshipour, champion WBA de boxe, et celle de Maxime Traver, chercheur en sociologie des pratiques sportives, maître de conférences à l'université d'Aix-Marseille. Des débats sur les enjeux du recours au sport pour traiter les questions sociétales ont été organisés.

Pour la première fois, le 18 mai 2015, dans le cadre de son programme « Deuxième souffle », l'Union nationale sportive Léo-Lagrange organisait, pour ses adhérents seniors du centre Maurice-Noguès (Paris 14^e), une marche

de 4 km dans Paris allant de Notre-Dame au pont de l'Alma intitulée « Léo au fil de l'eau, à la découverte des berges de la Seine ».

Par le biais d'une « mise en activité » physique collective, il s'agit d'une part de recréer du lien social à travers la convivialité, le respect et les échanges, d'améliorer les capacités physiques des participants et ainsi de contribuer à la prévention sanitaire, de favoriser l'accès aux soins (par exemple en encourageant les visites chez le médecin pour l'obtention d'un certificat médical) et enfin de permettre aux seniors de s'inscrire durablement et régulièrement dans une activité.

Depuis la mi-novembre 2015, la Fédération Léo-Lagrange, accueille près de cinquante migrants de nationalités afghane, irakienne, iranienne, tchadienne et soudanaise dans son centre d'hébergement de Saint-Beauzire (Haute-Loire).

Mahyar Monshipour et Myriam Chomaz, champions du monde de boxe, ont offert aux réfugiés, les 16 et 17 février 2016, une initiation à la boxe. Un moment d'échange, d'apprentissage et de lâcher prise !

Mahyar, né en Iran et arrivé en France à l'âge de 10 ans et demi, est ensuite revenu sur son parcours : « *Au cours des discussions, nous avons évoqué la vie des réfugiés mais aussi ma trajectoire personnelle*, raconte-t-il. *Leurs parcours font de fait écho au mien.* » L'échange informel s'est concentré sur les projets des réfugiés, leur ressenti, leur vécu... Mahyar a également évoqué la citoyenneté, donné des conseils aux réfugiés pour s'intégrer et insisté sur la nécessité de l'apprentissage de la langue française « *Le sport est un prétexte pour aller à la rencontre de l'autre et lui montrer que l'on s'intéresse à lui* », explique Myriam. « *C'est un langage universel* », poursuit Philippe Nicolino, directeur de l'UNSL.

L'Union nationale sportive Léo-Lagrange défend l'idée de faire du sport autrement, de développer dans la pratique sportive les valeurs humanistes de l'éducation populaire. Elle prône une approche citoyenne du sport qui est mis au service de l'éducation populaire et se révèle un formidable moyen d'émancipation et d'éducation à la citoyenneté.

LA SOLIDARITÉ DÈS LE PLUS JEUNE ÂGE

Le Secours populaire du Puy-de-Dôme a mis en place une opération de solidarité « Ici et là-bas », en mobilisant plus de 3000 élèves de 140 classes de primaire sur l'ensemble du département.

Cette mobilisation a rencontré un appui très positif des enseignants, ceux-ci ont accepté d'accompagner les enfants en dehors du temps scolaire pour organiser des spectacles, monter des expositions impliquant diverses disciplines artistiques pour un projet intitulé : « Art-tolérance solidarité ». Les enfants étaient mobilisés « ici », et invitaient leurs parents aux représentations. Ces spectacles ont rassemblé 10000 à 12000 personnes, les produits ont permis de partager « là-bas » avec une école de Madagascar.

Les enfants sont ainsi devenus acteurs, citoyens, ouverts au monde et ils ont mobilisé leurs parents.

Aujourd'hui, des jeunes qui ont eu la chance de connaître une telle expérience dès l'école viennent pousser la porte des délégations du Secours populaire pour s'engager et devenir bénévoles.

Cet exemple parmi d'autres montre toute l'importance d'enseigner le sens de l'action solidaire et de l'intérêt général dès l'école.

Animation territoriale de la vie associative, le rôle des maisons des associations

Les mutations de l'action publique conjuguées aux mutations associatives provoquent un renversement des positionnements traditionnels.

Comme le constate François Rousseau⁴⁷, *« les associations vivent une crise de sens liée à ce renversement de situation : les initiatives sociales portées par les citoyens qui sollicitaient l'intervention de la puissance publique se transforment en initiatives publiques qui sollicitent l'implication des citoyens »*. Les associations sont pourtant, de fait, actrices des territoires. Porteuses de projets spécifiques, elles sont, à des degrés divers, parties prenantes du projet de la cité.

UN ENJEU CENTRAL : L'AUTONOMIE ASSOCIATIVE

Bien que leurs actions se situent souvent en proximité ou au croisement des politiques publiques locales, toutes les associations, même si elles ont besoin d'un soutien, ne souhaitent pas nécessairement s'inscrire dans une démarche partenariale. Entre excès de distance et excès de proximité, les relations entre associations et pouvoirs publics sont guettées par le risque d'ignorance réciproque, comme par celui d'instrumentalisation. On situe souvent les relations entre associations et pouvoirs publics locaux comme devant être des relations partenariales, tant il apparaît que les collectivités et les associations agissant sur un même territoire ont tout à gagner à travailler en concertation. Mais un réel partenariat suppose que chaque association puisse continuer d'exister en conservant ses idées, son projet et sa capacité de décision. Une démarche de coconstruction de l'intérêt général nécessite l'instauration d'un dialogue collectif et d'une concertation avec les associations. La coconstruction suppose non une logique de procédure mais bien une logique de processus de projet.

UN PARTENARIAT CONSTRUIT ET CONSTRUCTIF : UN PROJET DE LONGUE HALEINE

La segmentation du monde associatif, la mise en concurrence des associations dans la recherche de financements, la multiplicité des facteurs de fragilité

47 F. Rousseau, *Gérer et militer : une autre façon d'entreprendre ?*, École polytechnique, centre de ressources en gestion (2002).

des associations préoccupées par leur propre survie constituent autant d'obstacles à une mise en synergie du monde associatif et à la construction de partenariats avec les pouvoirs publics locaux, eux-mêmes contraints au plan budgétaire. Créer des espaces de dialogue passe donc, dans ce contexte socio-économique et socio-politique, par de multiples approches.

FAVORISER UNE CONNAISSANCE DE L'ÉVOLUTION DU TISSU ASSOCIATIF

En dépit d'un discours récurrent sur les valeurs méritoires des associations, le secteur associatif local est sujet à des mutations qui restent mal connues tant des collectivités que des associations elles-mêmes. Se doter d'instruments d'observation permanente des associations, de leurs évolutions quantitatives et de leurs pratiques pour produire une connaissance commune des besoins et engager une réflexion prospective sur les politiques d'aide au secteur associatif à l'échelle d'un territoire permet de renforcer la connaissance du tissu associatif qu'ont les acteurs locaux (publics et associatifs), la connaissance étant le préalable à l'action.

DÉVELOPPER UNE CONNAISSANCE RÉCIPROQUE ENTRE LES ACTEURS LOCAUX ET FACILITER L'ÉMERGENCE D'ESPACES COLLECTIFS ASSOCIATIFS AUTONOMES

Malgré leur proximité, les associations connaissent peu les rouages et les champs de compétences des collectivités territoriales, d'autant plus dans ces périodes de mutations, tandis que ces dernières ont une connaissance limitée du secteur associatif, de son histoire, de la structuration de sa représentation et du cadre juridique qui en régit le fonctionnement. La multiplication d'espaces de rencontres permet de lever les *a priori* et les obstacles liés à une méconnaissance réciproque, et concourt à faciliter le dialogue, à se projeter ensemble, à identifier des projets communs ou complémentaires.

LA CHARTE D'ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES : UN OUTIL POUR CRÉER UN CADRE FAVORABLE AU PARTENARIAT

La nouvelle *Charte d'engagements réciproques* entre l'État, les collectivités territoriales et les associations, signée le 14 février 2014, fait suite à celle élaborée en 2001 lors du centenaire de la loi de 1901. Rénovée en 2014, elle reconnaît le rôle essentiel tenu par les associations dans la société civile. Elle associe les collectivités territoriales, désormais parties prenantes à l'intérêt général et à la vie de la cité aux côtés de l'État. Les axes essentiels de cette nouvelle charte pour refonder un partenariat équilibré sont les suivants :

- Conforter la place des citoyens au sein des instances de concertation. Rendre plus lisibles et plus transparents les critères de subventions.
- Favoriser la création de lieux d'accueil, d'information et de conseil aux associations.
- Améliorer la gouvernance démocratique des associations par le non-cumul des mandats, la promotion de la parité et la lutte contre les discriminations.

La *Charte d'engagements réciproques* a vocation à être déclinée par secteurs ministériels et à faire l'objet de déclinaisons territoriales.

Le témoignage de Grégory Autier, directeur de S3A, Hérouville-Saint-Clair

■ À quoi sert la *Charte d'engagements réciproques* ?

« La mise en œuvre de Chartes d'engagements réciproques est l'expression concrète de la reconnaissance réciproque et de la légitimité que chacun se reconnaît pour faire vivre le partenariat sur un territoire, contrat souhaité qui engage acteurs publics et acteurs associatifs, afin de coproduire une vie associative de proximité, de qualité, qui répond aux besoins des habitants du territoire. »

Trois enjeux majeurs sous-tendent la mise en œuvre de la *Charte d'engagements réciproques*.

Le premier enjeu se situe dans les échanges, les relations, voire les rapports de forces entre les collectivités territoriales et les associations. S'il y a une volonté politique souvent croisée de discuter, aujourd'hui, la mise en œuvre n'est pas simple, dans une période de raréfaction des ressources publiques, dans une période où des choix politiques peuvent être réalisés, où les réseaux associatifs sont obligés de réduire leurs forces dans des configurations territoriales nouvelles.

Le deuxième enjeu est démocratique. En tant que corps intermédiaires, les associations ont un rôle à jouer aux côtés des collectivités et avec elles pour renforcer tous les modes possibles de participation des citoyens, des habitants, des gens qui font la vie sur les territoires, avec leurs préoccupations, avec leurs richesses.

Le dernier enjeu est culturel, donc aussi partenarial. La coconstruction doit être créée dans une interconnaissance renforcée. Associations comme collectivités ont à subir des contraintes qui ne sont pas simplement financières, certaines sont liées à leurs propres logiques et modes de fonctionnement, avec des freins et des atouts. C'est par une meilleure interconnaissance et dans une volonté politique partagée de coconstruire qu'il sera possible de développer des projets d'intérêt général en réponse aux besoins des territoires.

La *Charte d'engagements réciproques* mentionne l'importance des lieux d'accueil et d'accompagnement des associations. Les coordinations et les fédérations jouent un rôle primordial, et localement il est important que les associations puissent également avoir des lieux où se retrouver, pour dialoguer, échanger, coopérer.

La présence de regroupements associatifs territoriaux ou sectoriels légitimes, de maisons des associations ou d'instances partenariales comme les conseils locaux de la vie associative semble, au regard des expériences actuelles, constituer un élément de réussite à la conduite des travaux d'élaboration d'une charte. À l'inverse, l'absence de tels espaces dans les territoires et le cloisonnement des acteurs réduisent les capacités d'influence et de négociation des associations, et les rendent d'autant plus dépendantes des politiques définies par les collectivités.

QUE SONT LES MAISONS DES ASSOCIATIONS ?

Considérant la vie associative comme un moyen privilégié de développement de l'expression des personnes et de la participation sociale, les Maisons des associations accueillent les associations locales dans leur diversité et leur pluralisme. Elles impulsent un civisme associatif et s'engagent à promouvoir l'autonomie du secteur associatif dans ses rapports avec les partenaires publics et privés.

Le Réseau national des maisons des associations regroupe des organismes de statut associatif ou municipal, ayant pour mission le développement de la vie associative locale, notamment à travers la création de lieux d'échanges et de rencontres pour les associations, l'accompagnement des acteurs associatifs et la mise à disposition de ressources.

En référence aux valeurs républicaines, elles prônent la laïcité, le respect de l'autre et l'ouverture; elles agissent dans un but désintéressé et favorisent les complémentarités et les solidarités interassociatives; elles promeuvent le fonctionnement démocratique et paritaire des associations caractérisé par la transparence, l'accès de tous à l'information, au débat et à la décision.

Chapitre 3

Les dispositions publiques

Les mesures de simplifications

Au-delà de soutiens financiers, qu'ils soient publics ou privés, les responsables d'associations dont beaucoup fonctionnent exclusivement avec des bénévoles ont besoin de simplifications notamment pour les démarches administratives. Leur première mission est de faire vivre et de développer le projet pour lequel ils se sont engagés, et les pouvoirs publics peuvent les accompagner en facilitant les démarches administratives auxquelles elles sont confrontées.

Dans cette perspective, tout comme des mesures de simplifications ont été élaborées pour les entreprises, ou les particuliers, d'autres ont été mises en place pour les associations afin de créer un choc de simplifications.

C'est ainsi que le député Yves Blein a été chargé par le Premier ministre d'une mission s'inscrivant dans le choc de simplifications annoncées par le Gouvernement. Le rapport rendu par le député en octobre 2014 comportait une cinquantaine de propositions, certaines ont été inscrites dans l'ordonnance¹ de mesures de simplifications des associations et des fondations publiée en juillet 2015.

Cette ordonnance contient plusieurs dispositions qui peuvent être classées en deux grands thèmes.

Les simplifications administratives qui concernent la création des associations, qu'elle relève de la loi de 1901, en rapprochant le lieu de déclaration du lieu de conseil et d'information dans les départements, ou du droit local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en supprimant l'autorisation préalable en vigueur dans ces territoires.

D'autres simplifications concernent l'agrément, particulièrement la mise en place du tronc commun d'agrément s'appliquant aux associations sollicitant un agrément auprès de l'État ou d'établissements publics.

Les fondations spécifiques qui souhaitent se transformer en fondation d'utilité publique pourront le faire sans procéder à une dissolution préalable.

Les simplifications pour l'accès aux financements, que ceux-ci soient publics ou privés. L'ordonnance prévoit en effet la mise en place d'un formulaire unique pour la demande de subventions auprès des financeurs publics, ce document devra être utilisé par les services de l'État, comme par les collectivités territoriales.

¹ Ordonnance no 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations

- Une simplification de l'appel à la générosité du public est également inscrite dans ce texte puisque, désormais, l'obligation d'une déclaration préalable en cas d'appel sera déclenchée dès lors qu'aura été atteint, l'année ou les deux années précédente(s), un seuil fixé par décret. La notion d'appel national, qui pouvait être source d'insécurité ou d'interprétation notamment pour les sollicitations *via* internet, est supprimée.

Toutes ces mesures sont accompagnées de la création d'outils évitant aux associations de transmettre plusieurs fois les mêmes documents, notamment aux financeurs. C'est le principe « Dites-le nous une fois », les associations remplissent une fois les documents administratifs les concernant, les mettent à jour si besoin, et les interlocuteurs publics consultent ces documents sur internet.

Le partenariat financier

LA CIRCULAIRE DE SEPTEMBRE 2015

Les subventions bénéficient, depuis la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 d'une assise légale² destinée à sécuriser ce mode de financement traditionnel des associations, devenu minoritaire face au développement de la commande publique. Selon les dernières statistiques concernant les associations publiées par l'INSEE en mars 2016 et portant sur 2013³, la part des subventions dans le financement public des associations, qui était autrefois majoritaire, est descendue à 18%, alors que les recettes provenant de marchés publics sont passées à 27%! L'une des raisons principales invoquées pour expliquer l'extension de la commande publique dans les relations entre collectivités publiques et associations est le souci de sécurité juridique des personnes publiques. Le non-respect des règles de la commande publique, lorsqu'elles s'imposent, peut être pénalement sanctionné alors que, en l'état actuel du droit, le fait de passer un marché public au lieu de recourir à une subvention dans un cadre où celle-ci serait parfaitement légale, n'est pas source d'irrégularité. À cela s'ajoute le droit européen des aides d'État, particulièrement complexe.

Pour compléter la définition légale de la notion de subvention et sécuriser le recours aux conventions d'objectifs, le Premier ministre a publié le 29 septembre 2015, une circulaire relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations⁴, puis un guide pratique des subventions à destination des administrations, à l'élaboration desquels les associations d'élus locaux⁵, Le Mouvement associatif ainsi que le HCVA ont été associés

² Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, article 59, JO du 1^{er} août 2014.

³ INSEE Première, n° 1587, « Neuf associations sur dix fonctionnent sans salarié », mars 2016 ; <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908153>

⁴ Circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&retourAccueil=1&r=40062>

⁵ Guide d'usage des subventions, 2016, ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_Subvention.pdf

L'objectif est de relancer une politique de subventions. La circulaire affirme clairement qu'une convention de subvention est bien plus qu'un financement. C'est « *en réalité un choix stratégique de société en plus d'un choix politique* ».

La circulaire Valls ne constitue donc pas seulement une mise à jour de la circulaire Fillon du 18 janvier 2010⁶ qu'elle abroge, afin de tenir compte de l'évolution du droit communautaire⁷, elle se révèle un document à portée politique, rappelant le contexte et la *Charte d'engagements réciproques*⁸ signée entre l'État, Le Mouvement associatif et les associations d'élus locaux. Elle conforte la place essentielle des associations dans la vie civile et leur apport à la construction des politiques publiques et marque l'objectif de lutter contre l'application excessive et inappropriée des marchés publics au détriment des subventions.

Elle comporte 5 annexes :

- Annexe 1. Règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations tant en droit interne qu'en droit européen.
- Annexe 2. Modèle « simplifié » de convention pluriannuelle d'objectifs pour un montant de subvention inférieur au seuil *de minimis* propre aux SIEG, de 500 000 € sur trois ans.
- Annexe 3. Modèle de convention pluriannuelle d'objectifs pour des subventions supérieures au seuil *de minimis*.
- Annexe 4. Modalités d'instruction des demandes de subventions par l'administration.
- Annexe 5. Rôle des directions départementales et régionales de la vie associative pour contribuer au développement de la vie associative.

■ Des conventions de subvention euro-compatibles

Les modèles de conventions présentés en annexes 2 et 3 de la circulaire Valls confortent également le régime des subventions aux associations d'intérêt général au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'État⁹.

En effet, au regard du droit européen, les associations qui interviennent sur un marché concurrentiel sont des opérateurs économiques au même titre que les sociétés commerciales. Leur non-lucrativité n'est pas prise en compte. Les services d'intérêt général présentant un caractère économique sont donc soumis aux principes du droit communautaire. Toutefois, les États membres sont autorisés à déroger aux règles de libre concurrence afin de préserver l'intérêt général, sous le contrôle théoriquement restreint de l'erreur manifeste d'appréciation de la Commission qui tend cependant à faire prévaloir la libre concurrence sur l'intérêt général.

Les services d'intérêt général non économiques (SIGNE) sont par définition exclus de la réglementation communautaire. Mais ils font l'objet d'une

6 *Circulaire* NOR : PRMX1001610C du 18 janvier 2010.

7 « Paquet Almunia », *JOUE* du 11 janvier 2012.

8 <http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>

9 « Paquet Almunia », *JOUE* du 11 janvier 2012.

appréciation très restrictive de la Commission européenne, qui les cantonne globalement aux services résultant du pouvoir régalién des États, à l'enseignement public gratuit et aux régimes de sécurité sociale obligatoires.

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, une activité à finalité sociale¹⁰ peut être un SIGNE en l'absence d'offre lucrative concurrente, structurée et pérenne, et il est possible de tenir compte des objectifs de solidarité dont les associations sont porteuses. Le droit de l'Union peut ainsi admettre que les principes d'universalité, de solidarité, d'efficacité économique et d'adéquation puissent justifier une entrave à la libre prestation de services et le recours à des organismes sans but lucratif en dehors des procédures d'appel d'offres¹¹.

La circulaire Valls (voir annexe 4) présente à cet égard une avancée importante, en appelant les services administratifs à vérifier **dans tous les cas** si l'activité au titre de laquelle l'association présente une demande de subvention peut être considérée comme un SIGNE exclu de la réglementation européenne, et, par conséquent, du régime des aides d'État, quel que soit le montant des subventions perçues, ou à l'inverse comme un service à caractère économique d'intérêt général (SIEG) soumis au droit communautaire. Elle retient à cet égard une méthodologie d'analyse proposée par le Haut Conseil à la vie associative¹² :

- 1. Examen en premier lieu de la nature de l'activité au travers du produit proposé ou du service rendu. Les services ou les produits essentiels pour la société, de même que les services collectifs en l'absence d'usagers ou de bénéficiaires identifiables ne sont pas *a priori* économiques.
- 2. Examen de l'environnement concurrentiel sur la même zone de chalandise. Si les besoins ne sont pas satisfaits sur le territoire pertinent par des opérateurs lucratifs, ce service pourra être réputé non économique.
- 3. Examen des conditions d'exercice de l'activité d'intérêt général, fondé sur les indices suivants : le prix du produit ou du service (gratuité ou tarif modique ou modulé en fonction de la situation sociale du bénéficiaire), l'absence de recherche de profit, le recours à des bénévoles (l'embauche de salariés est néanmoins possible mais limitée aux nécessités du fonctionnement régulier de l'association), l'existence d'un agrément dont les critères d'octroi correspondent à ces éléments d'appréciation.

Cette démarche d'analyse qualitative reprend certains des critères de la démarche d'analyse fiscale de la règle des «4P». Mais il est précisé que l'octroi d'une subvention pour une mission d'intérêt général ne préjuge pas de la situation de l'association au regard de la notion d'intérêt général au sens fiscal du terme, notamment en ce qui concerne son éligibilité au régime du mécénat.

¹⁰ Attention, toute activité sociale n'est pas, pour autant, nécessairement un SIGNE.

¹¹ CJUE, 11 décembre 2014, Aff. C-113/13 *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e. a./San Lorenzo società cooperativa sociale e. a.*

¹² *Avis du HCVA sur le Paquet Almunia*, adopté en session plénière du 15 novembre 2012.

En revanche, si les activités de l'association sont des SIEG, il y a lieu de distinguer selon que le total des subventions perçues par l'association excède ou non le seuil *de minimis* sur trois ans de 500 000 €.

En dessous de ce seuil, c'est le modèle de convention de l'annexe 2 qui doit être utilisé. Ce modèle répond à une demande pressante des associations qui, sous l'emprise de la circulaire Fillon, se voyaient proposer un modèle unique de convention quel que soit le montant de la subvention. Cette situation n'implique pas d'obligation particulière, hormis de préciser que l'activité subventionnée constitue un SIEG justifiant l'application du seuil *de minimis* de 500 000 € au lieu du seuil de droit commun de 200 000 € et une convention écrite au-delà de 23 000 € de subvention annuelle de la part d'un même financeur. Néanmoins, pour chaque demande de subvention, l'association doit préciser le montant global des aides *de minimis* perçues pour apprécier le seuil de 500 000 €. Les pouvoirs publics doivent informer en principe le bénéficiaire du caractère de subvention *de minimis* des aides accordées. Mais, en pratique, cette information reste encore très aléatoire, ce qui n'est pas sans danger aux plans juridique et financier pour les associations !

Au-delà du seuil de 500 000 €, c'est le modèle de l'annexe 3 valant mandatement qui doit être retenu. Le mandatement est un acte exprès et explicite de l'autorité publique, qui peut aussi bien être de nature législative et réglementaire que contractuelle (par exemple, une convention d'objectifs selon la position validée par la commission européenne¹³), par lequel elle reconnaît que l'activité proposée par l'association présente le caractère d'un SIEG. L'association doit prendre l'engagement d'exercer cette mission dans les conditions du service public, à savoir : non-discrimination, égalité de traitement, politique tarifaire adaptée, qualité du service..., sans que cela traduise pour autant l'existence d'une délégation de service public dès lors que l'association est bien à l'initiative de l'activité subventionnée. Ces obligations peuvent d'ailleurs simplement résulter d'un agrément conféré par l'État.

La convention doit mettre en place les moyens de prévenir toute « surcompensation » c'est-à-dire éviter d'attribuer plus de subventions qu'il n'est nécessaire dans le cadre d'une bonne gestion. Conformément au droit européen, il est désormais admis qu'une association subventionnée puisse réaliser des bénéfices raisonnables permettant à l'association de constituer un minimum de fonds propres nécessaires à sa pérennité et à ses investissements. La convention doit prévoir la reprise des excédents au-delà d'un bénéfice raisonnable et proportionné au montant de l'aide publique. Les modalités de calcul de celui-ci ne sont pas précisées dans la circulaire¹⁴.

Les demandes de subventions font l'objet d'un formulaire unique qui ne se limite plus aux subventions de l'État mais est désormais étendu par

13 Document de travail des services de la Commission, 7 décembre 2010.

14 La communication 2012 C 8/02 de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État indique les modalités de calcul d'un bénéfice raisonnable, mais celles-ci sont manifestement inadaptées au secteur associatif. Il s'agit en effet du taux de rendement interne du capital investi par les actionnaires, compte tenu du risque encouru, ou taux de swap (taux d'intérêt des échanges interbancaires) majoré de 100 points ! Elle autorise néanmoins d'autres indicateurs pertinents.

l'ordonnance de simplification du droit des associations aux subventions des collectivités territoriales¹⁵. L'instruction des dossiers doit reposer sur un postulat de confiance et un régime déclaratif dans un souci de simplification. L'association s'engage sur la véracité des informations qu'elle transmet. Elle n'a pas à produire de justificatifs des financements demandés et obtenus des autres autorités publiques. Un dossier permanent est conservé par les services pour éviter de demander plusieurs fois les mêmes informations¹⁶. Les conventions pluriannuelles devraient être privilégiées.

Le silence de l'administration pendant deux mois vaut rejet de la demande.

■ Le recueil d'initiatives associatives

Ce mécanisme est défini dans le guide d'usage des subventions qui en précise le contenu. Il s'agit d'une démarche de coconstruction permettant à la collectivité publique de bâtir, en s'appuyant sur l'expertise des associations, un diagnostic partagé des besoins d'intérêt général sur son territoire et d'établir un programme de politique publique fixant les objectifs à atteindre. Les associations sont alors invitées à proposer des projets associatifs susceptibles de s'inscrire dans cette politique publique. Un dialogue peut alors s'ouvrir entre la collectivité et les associations intéressées. Si l'une ou plusieurs des solutions proposées apparaissent satisfaisantes pour la collectivité, elles pourront être retenues et subventionnées par la collectivité. Mais celle-ci doit préserver l'initiative de l'association.

À défaut, la procédure encourrait une annulation pour non-respect des règles de la commande publique. L'instruction des projets présentés peut être réalisée au sein d'une commission. Les associations ne peuvent y prendre part pour éviter les conflits d'intérêts. La décision finale relève exclusivement de la personne publique qui accorde les subventions

■ Un contrôle renforcé

La circulaire Valls insiste sur le contrôle des associations subventionnées et de l'emploi des subventions. L'association doit produire les comptes et les pièces justificatifs ainsi que tout document dont la production est jugée utile. Pour cela, elle doit conserver ces pièces pendant dix ans si l'association est tenue d'établir des comptes annuels¹⁷, et pendant cinq ans si elle n'y est pas tenue.

Toute subvention non employée conformément à son objet peut faire l'objet d'un ordre de reversement. Avant de prendre toute décision défavorable, la collectivité publique doit informer l'association des faits reprochés et doit lui permettre de présenter des observations dans un délai raisonnable, de l'ordre de quinze jours à un mois.

15 Ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015, article 7, *JO* du 24, et décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations, *JO* du 30 décembre 2016.

16 Expérimentation «Dites-le nous une fois», Nouveaux services dans «Votre compte association» sur www.service-public.fr

17 Article L. 123-22 du code de commerce, mais c'est le cas dès lors que l'association perçoit des subventions, exerce une activité économique ou est soumise aux impôts commerciaux,

Enfin, la circulaire insiste sur l'importance de l'évaluation de l'action subventionnée (à ne pas confondre avec le contrôle de l'usage des subventions), et la proportionnalité des modalités d'évaluation au projet soutenu.

LE GUIDE D'USAGE DE LA SUBVENTION

À la suite de la définition de la subvention introduite à l'article 59 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire et de la circulaire de septembre 2015, le ministère chargé de la vie associative (direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative) a publié le *Guide d'usage de la subvention*¹⁸, destiné à préciser et à compléter cette circulaire.

Ce guide doit permettre aux financeurs publics de bien cerner ce qu'est une subvention, à quelle occasion ce dispositif doit être utilisé, quelles obligations impliquent les subventions pour chacune des parties (le financeur et le financé).

Le guide replace la subvention dans le contexte général du financement des associations et explique pourquoi utiliser la subvention dans le cadre des bonnes pratiques partenariales, notamment avec les collectivités territoriales. Dans ce document, on retrouve également les règles à respecter selon le type de subventions, en numéraire ou en nature, ainsi que les conséquences comptables et fiscales.

Ce guide doit faciliter la relation financière mettant en pratique les termes de la *Charte d'engagements réciproques* signée en 2014, pour une relation partenariale entre associations et pouvoirs publics fondée sur le dialogue.

Enfin, le document est enrichi d'exemples et de modèles de conventions.

Les directives marchés publics et concessions : conséquences

Les nouvelles directives Marchés publics et concessions (n° 2014/24/UE et n° 2014/25/UE pour les marchés publics ; n° 2014/23/UE pour les concessions) publiées le 28 mars 2014¹⁹, ont fait l'objet de transposition en droit interne par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics²⁰.

Ces nouveaux textes mettent fin à la dichotomie antérieure, dissociant le code des marchés publics applicables aux personnes publiques, de l'ordonnance du 6 juin 2005 applicable notamment aux personnes privées considérées comme des pouvoirs adjudicateurs, au titre desquelles figurent bon nombre d'associations d'intérêt général subventionnées pour plus de 50% de leur budget.

¹⁸ *Guide d'usage de la subvention*, ministère de la Ville, de la jeunesse et des Sports, DJEPVA, septembre 2016.

¹⁹ Directive 2014/24/UE du 26 février 2014.

²⁰ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et ses décrets d'application n° 2016-360 (marchés publics) et n° 2016-361 (marchés de défense ou de sécurité) du 25 mars 2016 entrés en vigueur le 1^{er} avril 2016.

L'article 7 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 évoque les subventions afin précisément de les exclure du champ d'application des règles de la commande publique et de distinguer les deux notions.

Les marchés publics sont soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence qui varient à la fois en fonction de l'identité de l'acheteur (État, collectivités territoriales...), de l'objet du marché et du montant estimé du marché.

L'article 28 du décret du 25 mars 2016 donne la possibilité de recourir à un marché dont l'acheteur public détermine librement les modalités de publicité et de mise en concurrence (marché à procédure adaptée) pour certains services sociaux et autres services spécifiques, au titre desquels figurent notamment²¹ les « *services administratifs, sociaux, éducatifs et culturels et soins de santé : services récréatifs, culturels et religieux ; services d'organisation d'expositions, de foires, de congrès, de séminaires, d'événements, de festivals, de fêtes, de défilés de mode ; services de gestion de bibliothèque, d'archivage et de catalogue ; Services d'enseignement et de formation ; Services récréatifs, culturels et sportifs* ».

Le champ des marchés réservés a été significativement étendu. Les services d'urgence exécutés par des organisations et des associations sans but lucratif sont exclus du champ de la directive et ne sont soumis à aucune obligation de mise en concurrence. Cette exclusion est limitée aux catégories suivantes : services d'incendie et de secours, sauvetage et protection civile, sûreté nucléaire, services ambulanciers sauf le transport de patients.

L'ordonnance 23 juillet 2015 introduit également la faculté de réserver des marchés publics ou certains lots aux entreprises de la loi relative à l'économie sociale et solidaire, dite « loi ESS ». L'article 37 prévoit en effet la possibilité de réserver des marchés publics portant exclusivement sur des services de santé, sociaux ou culturels dont la liste est publiée au JO, aux entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1er de la loi ESS ou à des structures équivalentes lorsqu'elles ont pour objectif d'assumer une mission de service public liée à la prestation de services mentionnés sur cette liste. Les marchés publics pouvant faire l'objet d'une réservation au bénéfice des entreprises de l'économie sociale et solidaire sont notamment les suivants : services sanitaires, sociaux et connexes (services de mise à disposition de personnel d'aide à domicile, de personnel infirmier et médical), services d'enseignement préscolaire, services de formation du personnel, services d'aide pédagogiques, services de bibliothèques, d'archives, de musées et autres services culturels, services sportifs, services fournis par les syndicats, les organisations politiques, les associations de jeunes et les organisations associatives.

La durée du marché ne peut excéder trois ans, non renouvelable. Cette limitation ne manquera pas de soulever des difficultés d'application. Il appartient en effet à la collectivité de décider ou non de réserver un marché à une entreprise de l'ESS. Dès lors, une association ou entreprise de l'ESS, précédemment titulaire de ce type de marché, sera *de facto* exclue de la procédure

21 JORF n° 0074 du 27 mars 2016.

de mise en concurrence à l'occasion de son renouvellement si la commune décide de passer à nouveau un marché réservé. L'association ne pourra concourir que si la collectivité publique passe un marché ouvert à tous les opérateurs. De plus on note l'ambiguïté de la définition des services visés, sujette à une interprétation subjective.

On regrette également qu'une telle procédure de marchés réservés ait été limitée aux seuls marchés publics et ne s'applique pas aux concessions. En effet, le décret relatif aux contrats de concession ne vise, parmi les concessions réservées, que les contrats de concession attribués à des opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés ou défavorisés.

Le droit des délégations de service public²² a été également profondément modifié par l'ordonnance du 29 janvier 2016 ainsi que par le décret du 1^{er} février 2016 qui unifient les régimes applicables aux concessions de travaux, de services et aux délégations de service public en application de la directive européenne. On ne parle plus de délégation de services publics mais de concession. Les associations considérées comme des pouvoirs adjudicateurs sont également soumises à ces dispositions.

Comme en matière de marché public, l'article 7 exclut du champ d'application de l'ordonnance les subventions au sens de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000, de même que les services non économiques. Des concessions peuvent être réservées aux institutions employant des personnes handicapées ou en insertion professionnelle, et des procédures allégées sont prévues pour les services sociaux d'intérêt général.

Mais l'une des difficultés que ne manquera pas de rencontrer le secteur associatif réside dans l'application de ce nouveau régime d'une façon générale aux concessions «de service», et non aux seules concessions de «service public». *«Les contrats de concession de services ont pour objet la gestion d'un service.»* Une nuance rédactionnelle qui pourrait étendre de façon conséquente le champ d'application de ce dispositif. La jurisprudence devra donc définir le périmètre de cette notion en veillant à respecter le critère de l'initiative de l'activité, comme dans le cadre des marchés publics.

22 Le droit des délégations de service public était précédemment régi par les articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il est désormais régi par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 (*JO* du 30 janvier 2016), transposant le volet législatif de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession. Le volet réglementaire est repris dans le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 (*JO* du 2 février 2016).

Chapitre 4

L'engagement au nom de l'intérêt général

Les bénévoles acteurs de l'intérêt général

Philippe Torrecilla, agent de collectivité, à la ville de Saint-Rémy-de-Provence

« Depuis presque vingt ans, je suis en contact permanent avec des dirigeants d'associations non employeuses au sein de la Maison des associations municipale de Saint-Rémy-de-Provence. Il s'agit avant tout de bénévoles passionnés, animés par l'envie de bien faire, mais tout de même conscients qu'ils doivent, dans leurs pratiques amateurs, acquérir des compétences (juridiques, comptables...) pour accomplir correctement leur projet associatif et servir l'intérêt général.

Celui-ci évoque pour moi ces millions de bénévoles qui, au sein de leur structure respective, œuvrent pour l'intérêt de tous dans le respect des idées de chacun avec le soutien de la puissance publique. »

L'intérêt général au quotidien

Bruno Marques, directeur du pôle vie des quartiers, ville de Dijon

« Ce matin 9 décembre 2016, une vingtaine de réfugiés attendent, dans le hall d'accueil de la Maison des associations, les bénévoles d'une association qui les aident à apprendre le français. Au même endroit au même moment, une association d'insertion livre des paniers de légumes que chaque adhérent viendra chercher dans la journée, deux autres personnes attendent la permanence de l'Association de lutte contre le surendettement, une dizaine d'habitants se retrouvent pour une réunion sur les projets de quartier et trois jeunes arrivent pour préparer le Noël solidaire pour les enfants organisé par plusieurs associations qui a lieu dans une semaine. Les 120 associations qui résident dans la Maison des associations, mais plus largement les 1 500 associations qui sont actives dans notre ville, les millions de bénévoles en France agissent chacune et chacun à leur façon pour l'intérêt général.

Déclinée à l'échelle d'un territoire, d'un quartier, l'action des associations fabrique au quotidien la relation sociale entre les habitants, indispensable pour donner la possibilité à chacun de participer, de s'exprimer, d'agir s'il le souhaite. »

Deux années (2015-2016) marquées par une forte volonté d'engagement des citoyens

Le nombre de personnes qui souhaitent s'engager continue de progresser, et les événements dramatiques qui se sont déroulés en France en 2015 et 2016 ont pu y contribuer. Cependant, s'il y a davantage de personnes qui souhaitent devenir bénévoles, la proportion de ceux qui donnent le plus de temps n'évolue pas.

La catégorie des bénévoles qui consacrent quelques heures par mois est celle qui augmente le plus.

Au regard du principal obstacle déclaré, le manque de temps, la réponse de ceux qui souhaitent néanmoins s'engager est un bénévolat « moins dense ».

Un autre argument évoqué pour ne pas s'engager avec intensité est celui d'un besoin de liberté, les bénévoles, particulièrement les nouveaux bénévoles, ne souhaitent pas être trop contraints.

De plus, l'envie d'engagement porte des exigences qui peuvent devenir contradictoires : pas trop de contraintes mais un projet intéressant à conduire. « *Je veux être utile mais je veux rester libre.* »

Or, pour les associations, notamment celles qui s'adressent à des publics fragiles, le bénévole ne peut être un simple participant, il doit être engagé.

Les nouvelles attitudes des bénévoles lancent un défi aux associations : comment articuler bénévolat ponctuel et bénévolat plus permanent dans une même association ? Le travail d'équipe, en lien avec les salariés, doit être développé encore davantage. Il est aussi nécessaire que les associations augmentent l'offre de formation pour les bénévoles et soignent l'accueil et l'accompagnement.

Qui sont les bénévoles aujourd'hui ? Comment faire évoluer ce profil ?

Sur la sociologie des bénévoles, les derniers chiffres¹ publiés en 2016 résultent d'une enquête en ligne auprès de 3 156 personnes de 15 ans et plus.

L'enquête compare des chiffres de 2010, 2013 et 2016. On constate que le bénévolat associatif a augmenté de 3,9% entre 2013 et 2016.

Le taux d'engagement est de 21,3% chez les 15-35 ans, 23,3% chez les 36-64 ans, et 34,6% pour les plus de 65 ans. Il semble que le taux d'engagement progresse moins vite chez les plus âgés.

Cette évolution pourrait s'expliquer par les nouvelles formes d'engagement, plus ponctuelles, pour des projets ciblés, qui peuvent davantage séduire les générations plus jeunes.

¹ *L'Évolution de l'engagement bénévole associatif en France de 2010 à 2016*, étude de France Bénévolat d'après le sondage IFOP de mars 2016.

Concernant le temps consacré à l'engagement, 75 % des bénévoles sont actifs toute l'année; 31 % y consacrent quelques heures par mois, 29 % quelques heures par semaine, et 16 % l'équivalent d'un jour ou plus par semaine.

Cette même enquête donne quelques indications sur les secteurs dans lesquels les bénévoles sont impliqués, c'est ainsi que le secteur social et caritatif est le premier secteur d'intervention avec 27%, puis vient celui des sports avec 24%, ensuite celui des loisirs, de la culture puis de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Il est à noter également que 37 % des bénévoles donnent du temps dans plusieurs associations.

Enfin, le niveau de diplôme reste un marqueur important puisque, quel que soit le secteur d'engagement, 34% des bénévoles ont un diplôme inférieur au bac, tandis que 42 % possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur.

Si toutes ces enquêtes récentes donnent des informations utiles et permettent de dégager des tendances sur la nature du bénévolat et ses évolutions, il convient néanmoins d'être prudent pour en tirer des analyses plus approfondies. En effet, des enquêtes fines et individuelles permettraient d'avoir des éléments plus précis sur l'intensité de l'engagement, les motivations de celui-ci, les attentes...

Une enquête devrait être engagée en 2017 sous la direction de Lionel Prouteau², auteur de nombreux travaux sur le bénévolat. Les données, qui devraient être disponibles pour le prochain bilan du Haut Conseil à la vie associative, feront suite aux enquêtes de l'INSEE de 2002³ et de la DRESS⁴ de 2010.

Les chiffres cités plus haut montrent que le profil sociologique des bénévoles évolue peu. Cela peut tenir aux bénévoles eux-mêmes, certains n'ont pas envie après une vie professionnelle difficile de s'engager dans le bénévolat, d'autres se censurent eu égard à leur niveau scolaire ou social.

Cela tient aussi aux associations qui doivent être attentives au bénévolat « ouvert à tous », afin de mettre en œuvre les principes d'éducation populaire qui animent la plupart des associations.

Une réflexion doit sûrement être conduite au sein des associations pour faire évoluer les profils et l'accueil de tous les bénévoles. En ce sens une expérience est en cours à l'initiative entre autres de France Bénévolat, pour ouvrir l'engagement aux handicapés.

Les associations peuvent proposer aux bénéficiaires d'être également acteurs, comme le fait ATD depuis longtemps, sur le principe « Non seulement pour mais aussi avec ».

2 Chercheur spécialiste des questions relatives à l'économie sociale, aux associations et au bénévolat.

3 « Donner son temps : les bénévoles dans la vie associative », Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, in *Économie et Statistiques*, n° 372-2004.

4 Lionel Prouteau, Bénévolat. Enquête sur la vie associative en France en 2010 : *résultats préliminaires, exploitation des données de l'enquête DREES-BVA*, décembre 2011.

Une enquête conduite par l'INSEE⁵ en 2013 sur les conditions de vie des ménages apporte quelques indications sur l'adhésion et le bénévolat. Il est précisé que l'adhésion à une association induit fortement la pratique du bénévolat. Ainsi, parmi les membres d'associations, 44% sont bénévoles contre seulement 7% des non-adhérents. Les données recueillies permettent également de constater que les habitants de communes rurales ont davantage de probabilité d'être bénévoles que ceux des grandes villes. Les constatations sur le niveau de diplôme et l'engagement dans le bénévolat relevées dans d'autres enquêtes se retrouvent également, puisque selon ces chiffres de 2013, 2 personnes sur 10 ayant un diplôme inférieur au bac sont bénévoles, quand celles possédant un diplôme supérieur au bac sont 3 sur 10.

Quelles sont les attentes des bénévoles ?

Aujourd'hui les personnes recherchent un bénévolat qui a du sens et dans lequel elles se sentent utiles.

La prise de conscience de l'intérêt du bénévolat pour soi, est assumée, il ne s'agit plus d'un bénévolat occupationnel, il est motivé par son intérêt pour les autres, mais aussi pour soi⁶.

Le collectif est reconnu, surtout par les jeunes, comme lieu pour faire bouger les choses.

Dominique Thierry, président d'honneur de France Bénévolat

«Même si les concepts de "citoyenneté" et "d'engagement" peuvent être interprétés de façon différente d'une personne à l'autre, on voit l'importance du collectif et sa progression. Les craintes qu'on pouvait avoir en 2013 d'un don de temps uniquement individuel, ponctuel et peu durable s'éloignent. On ne peut que s'en réjouir !

Ces formes de bénévolat doivent être perçues comme de premières expériences de solidarité. Aux associations de saisir ces opportunités pour faire découvrir que, derrière ces actions immédiates, il y a des projets associatifs qui s'inscrivent dans la durée. C'est ce que nous appelons "la pédagogie de l'engagement".»

Sur les raisons de l'engagement, si la volonté d'être utile reste très majoritaire en 2016 (83% des bénévoles interrogés), le souhait d'acquérir des compétences augmente avec 20% des bénévoles, et la reconnaissance sociale est également plus souvent citée. Les mesures de valorisation (reconnaissance dans le parcours universitaire, valorisation des acquis de l'engagement

5 « Trente ans de vie associative », INSEE Première, n° 1580, janvier 2016.

6 La France bénévole 2016. Recherches et solidarités, juin 2016; enquête « Baromètre de l'opinion des bénévoles », 6 667 bénévoles interrogés en ligne entre mars et avril 2016

bénévole pour la validation des acquis en vue de l'obtention de diplômes...) notamment pour les plus jeunes ont peut-être contribué à renforcer cette opinion.

Le bénévolat reste, pour beaucoup de ceux qui le pratiquent, une occasion d'échange et de contact avec les autres (75%), le plaisir d'être utile (60%), le sentiment de changer les choses (42%).

L'enquête de Recherches et Solidarités montre que le « *sentiment de changer les choses* » est plus fort chez les jeunes.

Le bénévolat est moins associé à la notion de devoir, les bénévoles n'hésitent pas à exprimer leur satisfaction personnelle. C'est pourquoi les bénévoles sont peut-être plus exigeants que par le passé sur le sens de leur bénévolat et la réalité des « *résultats* » de leur engagement. C'est sans doute aussi la raison pour laquelle une des premières causes de déception des bénévoles (27%) réside dans « *les effets limités des actions menées par l'association* ».

Sur l'évolution de l'engagement au cours des deux ou trois dernières années, 50% des bénévoles interrogés indiquent que celui-ci a augmenté au regard du contexte économique, politique et environnemental.

Parmi les attentes des bénévoles vis-à-vis de la ou des associations pour bien vivre leur engagement figurent la formation pour 37% d'entre eux, l'aide d'autres bénévoles pour 32% et l'attention de la part des dirigeants pour 25%.

Patrick Bonneau,

responsable au sein du Mouvement associatif Poitou-Charentes

« On est partant pour se former... » Mais reconnaître la nécessité de la formation, c'est aussi reconnaître ses propres limites, ses manques. Ce qui n'est pas une attitude si fréquente dans le monde ordinaire du travail. Les bénévoles d'association ont ainsi moins de complexes sans doute, compte tenu de l'évolution de la demande et des besoins nouveaux. Ils impliquent une meilleure opérationnalité et une plus grande efficacité de l'action associative.

Cela est à mettre en relation avec l'évolution de la figure des associations qui se veulent aujourd'hui plus techniciennes (qualifiées et performantes), plus souples et adaptables (réactives et attractives), en phase avec leur temps et plus ouvertes aux autres (curieuses et soucieuses des attentes des publics), et aux évolutions du milieu. Avec parfois de nouveaux territoires d'action. »

Chapitre 5

La réponse des pouvoirs publics

Comme nous l'avons constaté, l'engagement bénévole progresse, notamment parmi les jeunes.

Un récent rapport¹ qui analyse particulièrement l'engagement des jeunes nous apprend que 23% des 18-30 ans donnent du temps bénévole dans des associations ou d'autres organisations de façon régulière, dont 60% chaque semaine et 40% chaque mois. Un jeune sur cinq cite l'envie de s'engager comme une des conséquences des attentats de novembre 2015.

Parmi les 36-64 ans, la progression est également marquée, et les responsables des associations savent que c'est auprès de cette tranche d'âge qu'il faut investir et offrir les meilleures conditions d'accueil, d'accompagnement et de fidélisation.

Les pouvoirs publics favorisent l'engagement des actifs au travers de mesures incitatives articulées avec le temps de travail. En effet, le premier obstacle à l'engagement cité par les personnes interrogées reste celui du temps disponible, ce qui explique que les plus de 65 ans représentent un taux de plus de 10 points supérieur à celui des actifs.

Dans cette perspective, les pouvoirs publics ont pris récemment un certain nombre de mesures inscrites dans la loi relative au travail.

Le compte personnel d'activité

Ainsi, l'article 38 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a instauré le principe d'un compte personnel d'activité pour toute personne, permettant de sécuriser les parcours professionnels tout au long de la vie.

La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels précise dans son article 39 le contenu et les modalités de ce dispositif.

Le compte personnel d'activité (CPA) est ouvert à partir de 16 ans, pour chaque individu (15 ans pour les apprentis). Il doit permettre à chacun de construire son parcours professionnel et d'accumuler des droits qu'il peut utiliser au moment où il veut et en fonction de ses besoins.

Le CPA couvre tous les statuts : salariés du privé, fonctionnaire, travailleur indépendant, profession libérale, chômeur... car il est attaché à la personne.

¹ Aldeghi I., Guisse N., Hoibian S., Jauneau-Cottet P., Maes C. (CREDOC), *Baromètre DJEPVA sur la jeunesse 2016*, rapport d'étude, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), octobre 2016.

Le CPA est constitué du :

- compte personnel de formation (CPF),
- compte personnel de prévention de la pénibilité (CPPP),
- compte d'engagement citoyen (GEC).

Le CPA est accessible en ligne et permet au titulaire de consulter ses droits inscrits et de les utiliser. Le service est géré par la Caisse des dépôts.

Le compte d'engagement citoyen

Le compte d'engagement citoyen créé par la loi de 2016, intégré dans le compte personnel d'activité, recense les activités bénévoles ou de volontariat de son titulaire. La volonté des pouvoirs publics d'inscrire ces engagements dans le parcours de toute personne dès lors qu'elle le souhaite manifeste l'intérêt porté à l'engagement, et surtout la volonté de le reconnaître et de le récompenser.

LES AVANTAGES

Ces activités permettent d'acquérir :

- des heures inscrites sur le CPF soit pour des formations à visée professionnelle, soit pour des formations associatives ;
- des jours de congé pour l'exercice de celles-ci.

LES ACTIVITÉS RETENUES

Elles se répartissent ainsi : le service civique, la réserve militaire (réserve citoyenne et réserve opérationnelle), la réserve communale de sécurité civile, la réserve sanitaire, l'activité de maître d'apprentissage, les activités de bénévolat associatif, le volontariat dans les armées.

LES CONDITIONS RELATIVES AU BÉNÉVOLAT ASSOCIATIF

- En ce qui concerne les associations, celles-ci doivent relever du 5^e alinéa de l'article 6 de la loi de 1901².

- Les bénévoles concernés sont ceux qui siègent dans l'organe d'administration ou de direction (pour les associations relevant du droit local) ou participent à l'encadrement d'autres bénévoles, dans des conditions, notamment de durée, fixées par décret. Le Haut Conseil à la vie associative a été attentif à ce que les bénévoles concernés par ce congé ne soient pas uniquement ceux siégeant dans les instances d'administration ou de direction. En effet, s'il est normal de considérer qu'un membre du conseil d'administration d'une association, par exemple, consacre du temps à son engagement et puisse bénéficier en retour d'avantages dont celui de formation gratuite, il convient d'accorder ces mêmes facilités à des personnes qui, sans être élues, donnent

² « Les associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts (...) ».

autant de temps, voire plus, en étant responsables d'une activité ou d'un projet dans l'association.

Le texte précise que les heures acquises au titre de l'engagement citoyen (vingt heures par an au maximum) peuvent être utilisées soit pour des formations professionnelles payées par les OPCA, soit pour des formations associatives payées par l'État afin d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice des missions de bénévole. Le titulaire d'un CEC peut cumuler ses heures sur trois ans (au total soixante heures), au terme desquels elles doivent impérativement être utilisées.

Le congé d'engagement

En écho, parce que sa création interviendra après dans la chronologie législative, mais surtout en lien étroit avec le compte d'engagement citoyen, la loi 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, a créé par son article 10 le congé d'engagement. Celui-ci avait déjà été proposé dans plusieurs rapports rédigés soit à l'initiative du ministère chargé de la vie associative³, soit à celle du Haut Conseil à la vie associative en réponse à une saisine en 2012 du ministre chargé de la vie associative⁴, portant entre autres sur l'opportunité de créer un congé d'engagement pour les responsables associatifs.

Dans son rapport, le Haut Conseil avait déjà précisé sa proposition par rapport aux bénévoles concernés.

Ainsi le congé d'engagement était défini de la manière suivante : « [...] congé pour l'exercice de responsabilités associatives ouvert aux élus qui siègent dans les organes de direction des associations d'intérêt général ou bénéficiant d'un agrément ou qui, sans être élus, sont responsables au sein de ces associations d'activités jugées par elles comme essentielles pour la mise en œuvre du projet associatif. »

C'est donc tout naturellement que, lors de la saisine sur le projet de loi comportant cette mesure, le Haut Conseil a réitéré sa position concernant l'ouverture de ce congé au-delà des bénévoles élus.

« Ainsi le Haut Conseil, souhaitait ne pas limiter le congé d'engagement aux seuls élus. En effet, certains responsables ont une activité indispensable au bon fonctionnement de l'association et ils y consacrent beaucoup de temps. Cela est particulièrement important dans les associations n'ayant pas ou peu de salariés. »

Le Haut Conseil demande que la proposition de l'article L. 3142-55-1 prenne également en compte les bénévoles responsables d'activités ayant reçu une mission écrite de la part du président ou du responsable élu de l'association. »

³ *L'Engagement des actifs*, rapport du groupe de travail piloté par le ministère chargé de la vie associative et l'association Le Rameau, novembre 2014.

⁴ *Avis sur le congé d'engagement*, novembre 2012.

L'article 10 de la loi Égalité et citoyenneté prévoit donc ce congé des responsables associatifs bénévoles. Il permet non seulement aux bénévoles siégeant dans l'organe d'administration mais également à ceux exerçant à titre bénévole des fonctions de direction ou d'encadrement de bénéficier d'un congé de six jours par an, qui peut être fractionné en demi-journées. Ce congé est prévu non rémunéré, cependant, une convention, un accord d'entreprise ou un accord de branche peut prévoir le maintien de la rémunération.

Cette même loi a également introduit des dispositions en termes d'encouragement à l'engagement des jeunes. Ainsi, les étudiants pourront valider au titre de leur formation les compétences, les connaissances et les aptitudes acquises notamment dans le cadre de leur bénévolat dans une association.

Enfin des aménagements dans le déroulement des études seront mis en place pour les étudiants exerçant des responsabilités bénévoles, notamment au sein du bureau d'une association.

L'ensemble de ces mesures constitue la réponse des pouvoirs publics pour encourager et reconnaître l'engagement bénévole à tout âge, plus particulièrement celui des jeunes.

La réserve civique : le lien avec les associations

À la suite des attentats terroristes de 2015, «l'esprit du 11 janvier» avait exprimé, de la part de nos concitoyens, un attachement aux valeurs de la République et une volonté d'engagement en leur faveur. Prenant acte de ce grand élan, le président de la République avait demandé à Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé des propositions pour une réserve citoyenne⁵. Celles-ci ont été largement reprises dans le cadre de la loi Égalité et citoyenneté, qui fonde ainsi la réserve civique incluant les réserves citoyennes existantes (Éducation nationale, police nationale, défense et sécurité, communales de sécurité civile).

Cette réserve est comprise comme la constitution d'un grand vivier de femmes et d'hommes qui veulent servir *«les valeurs de la République en participant, à titre bénévole et occasionnel, à la réalisation de projets d'intérêt général»* (art. 1^{er} de la loi). Ces bonnes volontés sont prises en compte par l'inscription sur une plateforme numérique, qui enregistre également les propositions de mission de la part d'organismes dits d'«accueil» (associations et services publics). La procédure se veut souple et permet ainsi d'orienter facilement cette nouvelle génération de bénévoles, souvent caractérisés par des actifs ayant un temps limité à consacrer à leur engagement et désireux de varier leurs expériences associatives, vers des organismes qui eux-mêmes ne peuvent déployer que des moyens limités à la recherche de bénévoles.

L'autorité de gestion de cette réserve est assurée conjointement par le Haut Commissaire à l'engagement civique, chargé de construire le dispositif et

5 «Pour que vive la fraternité – propositions pour une réserve citoyenne», Rapport au président de la République, juillet 2015.

d'en assurer l'évolution juridique, et le représentant de l'État dans les territoires – essentiellement le préfet – pour sa mise en œuvre opérationnelle de proximité. L'esprit présidant à la naissance de ce mouvement insiste sur sa grande déconcentration et sur la place essentielle que prendront les réservistes dans sa structuration et son animation, ainsi que sur la prépondérance de la notion d'engagement (promesse à soi-même et aux autres) sur celle d'obligation (pas de lien de subordination entre l'engagé et l'organisme d'accueil).

Le déploiement progressif de cette réserve interviendra à partir du premier semestre 2017.

Lors de leur rencontre avec Jean-Marc Sauvé, les représentants du Haut Conseil à la vie associative, sans rejeter l'idée d'encourager l'engagement, pour faire vivre les principes de la République, en renforçant le lien social et le sentiment d'appartenance à une communauté, avaient fait part de leurs réserves.

En effet, pour le HCVA, beaucoup de missions sont déjà effectuées par les bénévoles dans les associations, et la mise en place de la réserve civique ne doit pas aboutir à détourner les bénévoles des associations. Le bénévolat dans les associations permet d'inscrire l'engagement dans la durée, avec des possibilités de formation et une structure d'encadrement. Les bénévoles s'engagent dans les associations autant pour les activités que pour les valeurs portées par la structure.

Les premières orientations données dans la loi et le projet de charte prévue pour organiser les relations entre les réservistes et les organismes d'accueil doivent permettre de préciser les rôles de chacun, réservistes, bénévoles dans les associations, en complémentarité, au service de l'intérêt général.

Le prochain bilan de la vie associative, en 2019, pourra être l'occasion de présenter une évaluation de ce dispositif et de mesurer les effets sur l'engagement dans les associations et au-delà.

Le soutien aux initiatives citoyennes : le dispositif « La France s'engage »

Au moment où le pessimisme paraît gagner certains, où on parle de repli sur soi, de peurs, on constate qu'ici et là, souvent sans faire beaucoup de bruit, des habitants se mobilisent pour changer le quotidien autour d'eux. Il peut s'agir d'aider ceux qui connaissent des situations de fragilités physique, matérielle, morale, de développer l'accès à la culture pour tous, ou de biens d'autres projets mis en place au service de l'intérêt général.

Pour faire connaître et encourager ses multiples initiatives qui fleurissent sur le territoire, le président de la République a souhaité créer le dispositif « La France s'engage »⁶. Il s'agit d'un label qui récompense les projets les plus innovants au service de la société. Éducation, culture, solidarité,

⁶ <http://lafrancesengage.fr/home/actualites/>

écologie, santé, citoyenneté. Certains projets existent déjà depuis quelque temps, d'autres commencent à peine, tous ont en commun de proposer, chacun dans leur domaine, des projets d'intérêt général.

Créé en 2014, «La France s'engage» a depuis labellisé, 146 projets portés la plupart du temps par des associations et leurs bénévoles.

Au total 3600 dossiers de candidature ont été reçus, témoignant de la vitalité et de la diversité des initiatives. Les grands thèmes des projets sont la culture, l'éducation, l'emploi, l'environnement, le numérique, les solidarités et le sport.

Les 4 critères fixés pour la sélection des projets sont les suivants :

- leur utilité sociale,
- leur caractère innovant,
- leur potentiel de duplication ou de changement d'échelle,
- l'appréciation rigoureuse de leurs résultats.

Le soutien de «La France s'engage» est donc réservé aux projets d'intérêt général qui, ayant montré leur pertinence, ont vocation à essaimer et à se généraliser.

Pour cela, au-delà de financements, l'aide peut relever de l'accompagnement, de la mise en lumière pour permettre aux projets de se développer.

Le travail d'accompagnement est assuré par les services de l'État et des partenaires privés.

Il porte sur 4 grandes catégories :

- la mise en réseau et les échanges,
- l'accompagnement à l'implantation territoriale,
- le conseil,
- l'évaluation et l'audit.

Le succès rencontré par ce dispositif témoigne de la volonté de la population de se mobiliser pour faire vivre son territoire, inventer des solutions pour aider les plus fragiles, permettre à tous l'accès à la culture, au sport...

Par «La France s'engage» on retrouve la mobilisation au service de l'intérêt général.

Quelques témoignages de lauréats :

Énergie jeunes

« Pour nous, c'est un véritable changement de dimension, et aussi un saut qualitatif. »

Lulu dans ma rue

« Le fait d'avoir été labellisé La "France" s'engage est un vrai gage de qualité. C'est une très belle reconnaissance dans l'écosystème de l'économie sociale et solidaire. »

Helloasso

« Nous collectons dix fois plus d'argent qu'il y a trois ans grâce à "La France s'engage". »

UN EXEMPLE : LE HUB LÉO DE LA FÉDÉRATION LÉO-LAGRANGE

Le Hub Léo, lauréat de « La France s'engage » en août 2016, est un programme d'animation socio-éducatif innovant à destination des années collège. Avec un nom et une identité forts, les Hubs Léo fédèrent les 11-15 ans et les font interagir à travers un réseau qui stimule leur créativité et leur ouverture aux autres.

C'est un espace d'engagement citoyen et d'éducation aux médias numériques.

À un âge où les jeunes désertent les structures d'animation classiques, ce programme a été pensé pour favoriser leur capacité d'engagement avec comme porte d'entrée le numérique. Liant l'héritage de l'éducation populaire et l'usage du support média, ce dispositif aide les adolescent. e. s à développer leur sens critique et leur donne la parole sur des sujets de société.

Pour la Fédération Léo-Lagrange, c'est la reconnaissance du caractère innovant du Hub Léo. Ce soutien va contribuer à accélérer le développement du programme.

Depuis 2015, 33 Hubs Léo ont progressivement été mis en place sur l'ensemble du territoire avec l'appui de collectivités locales. Plus de 1 500 adolescent. e. s sont concerné. e. s en moyenne par ce dispositif.

Chapitre 6

Les évolutions dans l'environnement des associations et les impacts

La réforme territoriale

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite «loi NOTRe» a modifié profondément l'organisation des collectivités territoriales.

Les principaux objectifs de la loi peuvent être ainsi résumés :

- augmenter les compétences des régions dans des domaines stratégiques pour leur donner un poids suffisant et renforcer la compétitivité des grandes agglomérations avec la création de grandes métropoles.
- rationaliser l'intercommunalité en fixant à 15 000 le nombre habitants au minimum, sauf dans les zones de montagnes et les îles ;
- supprimer la clause de compétences générales des régions pour rationaliser la dépense publique ;
- passer de 22 à 13 régions métropolitaines.

Pour les associations, cette réforme a eu plusieurs conséquences et a suscité des inquiétudes qui au final ont pu être en partie levées.

En effet, l'article 1^{er} de la loi prévoyait la suppression de la clause de compétences générale, ce qui pour les associations pouvait correspondre à une suppression des subventions dans certains cas.

L'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales était ainsi modifié par l'article 1^{er} de la loi du 7 août 2015 :

Avant : *«Le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements.»*

II. – La région peut contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public.»

Après : *«Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.»*

Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en

faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées.

II. (Abrogé).»

Aux termes de cet article, seules les communes pouvaient intervenir sur tous les sujets d'intérêt local, sous réserve que la compétence en question n'ait pas été attribuée à une collectivité d'un autre niveau. Cependant, une instruction du Gouvernement aux préfets de région et de département en date du 22 décembre 2015 précise que, conformément à l'article 104 de la loi, certaines compétences transversales peuvent être partagées entre les différents échelons de collectivités territoriales. Il s'agit de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire. Ces thèmes couvrent une grande partie de ceux qui ne sont pas dévolus spécifiquement à un échelon territorial. Cette disposition réintroduit ainsi la clause de compétence générale dans des domaines circonscrits, autorisant les régions et les départements à intervenir au-delà de leurs strictes compétences d'attribution.

L'autre grand changement pour les associations relève de la réduction et de la réorganisation des régions.

Le passage de 22 à 13 régions n'est pas sans incidence pour les associations qui, pour certaines, ont dû se réorganiser en conséquence. En effet, les fédérations régionales ont dû au moins entamer une réflexion sur l'opportunité de calquer leur organisation sur celle des pouvoirs publics territoriaux, voire procéder à des regroupements. Un certain nombre d'entre elles ont réalisé ces regroupements facilitant ainsi le dialogue avec leurs partenaires publics. Pour les responsables associatifs, cela a été l'occasion de construire des liens avec de nouveaux interlocuteurs, de faire connaître leur rôle et leurs actions. La *Charte d'engagements réciproques* signée au niveau national en 2014 a pu servir de base à ce nouveau dialogue.

Au-delà de l'organisation administrative, la question des financements a suscité des interrogations et a pu fragiliser les associations.

Les conséquences de la loi Économie sociale et solidaire pour les associations

La loi n° 14-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, première du genre en France, avait pour ambition d'être inclusive et d'élargir le champ traditionnel de l'économie sociale et solidaire à des acteurs économiques plus classiques, répondant à des critères fixés par la loi.

Un des objectifs de la loi est d'encourager l'entrepreneuriat social qui, en développant des activités économiques, contribue à créer de l'emploi et à répondre aux besoins des populations de tout âge et se trouvant dans toute situation.

Cette forme d'entreprendre est guidée par un fonctionnement au service d'un projet dont la recherche du profit n'est pas l'objectif premier, avec des valeurs sociales et solidaires.

La loi inclut dans le périmètre de l'économie sociale, au-delà des acteurs historiques que sont les coopératives, les mutuelles et les associations, les sociétés commerciales qui poursuivent un objectif d'utilité sociale et adopte les principes de l'ESS.

Il s'agit pour les pouvoirs publics de reconnaître l'ESS comme un mode d'entreprendre spécifique.

La réforme de l'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS), qui ouvre l'accès, entre autres, au financement par l'épargne salariale solidaire, a permis d'ouvrir les frontières.

Pour les associations, comme pour les autres acteurs, ces dernières années, l'environnement a changé. Augmentation du nombre de personnes âgées, personnes fragiles plus nombreuses à cause de la crise, populations précaires, non solvables... toutes ces situations sollicitent davantage les associations, qui doivent à la fois maintenir la qualité de leurs services en privilégiant notamment l'accompagnement et l'écoute avec un modèle économique rentable. Or ces valeurs de solidarité ont un coût, alors que les financements publics n'augmentent pas et obligent les associations à s'adapter au nouvel environnement économique tout en faisant valoir leurs spécificités. François Bloch-Lainé parlait de « *spécificités méritoires*¹ », ces termes ont aujourd'hui encore toute leur place.

À l'heure où les frontières bougent, où l'utilité sociale n'est peut-être plus l'apanage des seules associations et fondations, le mode de fonctionnement de celles-ci, leur gouvernance, la participation des acteurs au projet d'intérêt général qu'elles mettent en œuvre justifient sans doute un traitement particulier. Une fiscalité adaptée, l'appel à la générosité privée leur permettent d'aller vers les populations les plus fragiles économiquement, les plus éloignées des centres-villes... celles pour qui l'activité ne pourra être rentable mais qui est d'une grande richesse pour les personnes concernées.

Ce changement du contexte dans lequel elles interviennent doit inciter les associations à faire évoluer leur mode de fonctionnement, à revoir quelques règles économiques, sans abandonner ce qui constitue leur spécificité : la place du bénévolat, la participation de tous au projet.

Le Haut Conseil à la vie associative présentera des propositions dans l'année pour faire valoir les spécificités de chaque acteur à construire une complémentarité au service de tous.

¹ François Bloch-Lainé, « Identifier les associations de service social », in *Revue internationale de l'économie sociale RECMA*, n° 251, 1^{er} trimestre 1994.

Chapitre 7

Les autres chantiers ouverts

Intérêt général et fiscalité; cercle restreint

Le Haut Conseil à la vie associative a appelé l'attention des pouvoirs publics, à plusieurs reprises, sur la nécessité de faire évoluer l'interprétation donnée par l'administration fiscale de la notion de « *cercle restreint de personnes* », prise comme l'une des conditions que doit remplir un organisme d'intérêt général pour permettre à ses donateurs et à ses mécènes de bénéficier des réductions d'impôt prévues aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

Ainsi, dans un rapport rendu en 2014 sur le financement privé¹, le HCVA proposait que soit complété le texte des articles 200 et 238 bis du code général des impôts par l'ajout d'un nouvel alinéa ainsi rédigé : « [...] *les caractères énumérés à l'alinéa précédent s'apprécient indépendamment de la nature fermée ou non de l'organisme considéré.* »

Cette proposition visait à remédier à une situation rendue compliquée au fil du temps.

Ainsi, jusqu'en 1999, l'administration se montre plutôt libérale dans l'appréciation de la notion de cercle restreint de personnes. Furent ainsi considérés comme étant d'intérêt général :

- les auberges de jeunesse²,
- les centres communaux d'action sociale³,
- les Maisons des jeunes et de la culture⁴,
- les associations de parents d'élèves⁵.

Elle considère en revanche, dans l'instruction 4-C-2-88 destinée à commenter les dispositions de la loi du 23 juillet 1987 relative au développement du mécénat, que « *seraient considérés comme exerçant leur activité au profit d'un cercle restreint de personnes des organismes qui auraient pour objet, par exemple, de servir les intérêts d'une ou plusieurs familles, personnes ou entreprises, de faire connaître les œuvres de quelques artistes ou les travaux de certains chercheurs [...]* ».

Sa position se durcit à partir du début de l'année 2000, le ministre du Budget répond au député Lindeperg que, réservant ses avantages matériels et moraux à ses seuls membres, l'Orphelinat mutualiste de la police nationale

1 *Avis sur le financement privé du secteur associatif*, mars 2014.

2 Rép. min. à J. Beaufrils, *JOAN* du 29 novembre 1982, Q. n° 22 272.

3 Rép. min. à J. Godfrain, *JOAN* du 24 avril 1995, Q. n° 23 053.

4 Rép. min. à R. Cazenave, *JOAN* du 19 août 1991, Q. n° 44 879.

5 Rép. min. à L. Deprez, *JOAN* du 17 janvier 2000, Q. n° 13 300.

ne peut être regardé comme un organisme d'intérêt général ouvrant droit à une réduction d'impôt au profit de ses donateurs⁶.

Des réponses analogues vont ensuite s'enchaîner, principalement au détriment des anciens combattants.

La réponse du ministre de l'Économie date du 2 novembre 2010 : « *Les associations dont l'objet consiste en la défense des intérêts matériels et moraux de leurs membres ne présentent pas un caractère d'intérêt général au sens défini ci-dessus. Par suite, les sommes qui leur sont versées par les particuliers n'ont jamais été éligibles aux dispositions de l'article 200 déjà cité. Il n'est pas envisagé de modifier ces règles qui sont d'application constante*⁷. »

L'INTENTION DU LÉGISLATEUR

Afin d'interpréter une loi, il convient avant toute chose de rechercher l'intention du législateur.

Le principe d'une réduction d'impôt correspondant à des dons réalisés au profit de certains organismes a été introduit par la loi n° 54-817 du 14 août 1954.

Il ressort de l'examen de la procédure législative que le texte approuvé par la commission des Finances limitait le bénéfice de la mesure aux seuls organismes à caractère scientifique. En séance, toutefois, les députés avaient souhaité « *couvrir le champ le plus large possible* », de telle sorte que puissent « *entrer dans le champ de la mesure fiscale les organismes venant en aide à des catégories de personnes telles que les sourds, les muets, les aveugles ou les personnes déshéritées* ».

Ainsi, au vu des débats parlementaires de l'époque, le législateur avait clairement manifesté son intention de voir le dispositif s'appliquer aux dons effectués au profit d'organismes dont les bénéficiaires sont caractérisés par leur état physique ou social.

Dans un arrêt du Conseil d'État⁸ de 2011, dans ses conclusions, le commissaire du Gouvernement avait posé le critère suivant : « *Il ne nous semble pas, au vu de l'objet du texte et de votre jurisprudence, que la notion de cercle restreint soit affaire de quantité, c'est-à-dire d'un nombre de personnes [...], mais elle nous paraît devoir être appréciée au regard du critère d'appartenance au champ d'intervention de l'organisme en cause. Lorsque cette appartenance découle directement, ou indirectement, d'une adhésion à un groupe fermé de personnes, il nous semble que l'organisme ne peut être regardé comme étant d'intérêt général au sens des dispositions applicables au litige [...]. L'appartenance doit résulter d'un état, et non d'une adhésion à un groupe fermé. Un tel critère permet de respecter la volonté du Législateur, qui était de faire entrer dans le champ de la mesure fiscale des organismes venant en aide à des catégories de personnes, telles que les sourds, les muets, les aveugles ou les personnes déshéritées, l'appartenance*

6 Rép. min. à G. Lindeperg, JOAN du 24 janvier 2000, Q. n° 25200.

7 Rép. min. à D. Boisserie, JOAN du 2 novembre 2010, Q. n° 82534.

8 22 CE 16 mars 2011, n° 329945, association Union sociale maritime.

à ces différentes catégories de personnes résultant d'un état et non d'une adhésion à un groupe fermé.»

L'approche introduite par le Conseil d'État, dans son arrêt du 16 mars 2011, à partir du critère d'appartenance au champ d'intervention de l'organisme concerné, a le mérite de s'inscrire dans l'intention du législateur de 1954.

En considérant que l'appartenance à l'organisme résulte de l'état des personnes, le Conseil d'État a en effet renvoyé à la volonté des parlementaires de voir couverts les organismes s'adressant aux sourds, aux muets, aux aveugles et aux déshérités.

LA MÉTHODE DU FAISCEAU D'INDICES DOIT PRÉVALOIR

Selon le HCVA, le critère d'élection ne doit donc pas reposer sur une distinction que le législateur de 1954 n'a pas souhaité introduire entre des organismes dits « fermés » et ceux qui ne le seraient pas.

En réalité, il paraît illusoire de s'appuyer sur un critère unique qui caractériserait l'intérêt général.

L'analyse de la jurisprudence met en évidence que les magistrats s'appuient sur un faisceau d'indices.

C'est cette même approche du faisceau d'indices que le HCVA a mise en évidence, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le ministre chargé de la jeunesse et de la vie associative, en vue de lui présenter des propositions visant à sécuriser les activités d'intérêt général des associations.

En 2016, au cours de l'audition par le député Yves Blein⁹, le HCVA a indiqué qu'il serait favorable à l'introduction, à l'article 200-1-b) et à l'article 238 bis 1. a) du CGI, d'un alinéa rédigé comme suit :

« les caractères énumérés à l'alinéa précédent s'apprécient en fonction de la situation ou de l'état des bénéficiaires des œuvres ou organismes concernés et de l'intérêt général poursuivi ».

Pour les membres du HCVA, en tout état de cause, quelle que soit la solution retenue, elle devra intégrer les éléments suivants : la notion de cercle restreint est d'origine jurisprudentielle et non législative, et ne constitue pour les juges qu'un des éléments d'un faisceau d'indices dont le plus pertinent est celui des personnes bénéficiaires de l'organisme, qui ne sont pas nécessairement les mêmes que ses adhérents, par opposition à la défense d'intérêts matériels et moraux catégoriels.

⁹ Yves Blein, député, avait été chargé en 2016 d'une mission sur la clarification de la notion de cercle restreint.

UNE CLARIFICATION INSCRITE DANS UNE NOUVELLE INSTRUCTION FISCALE

La mission a précisé que la notion de cercle restreint n'était pas une question de quantité mais qu'elle reposait davantage sur la question de l'état des personnes, que celui-ci soit matériel, physique ou moral.

Le rapport¹⁰ issu de la mission, après avoir écarté l'hypothèse de la suppression de la notion de cercle restreint de la doctrine fiscale, comme celle de l'inscrire dans la loi, a estimé nécessaire d'apporter une clarification dans le cadre de la doctrine afin de sécuriser la situation des organismes concernés.

Ce choix de niveau de texte permet de ne pas figer une définition dans la loi mais, au contraire, d'ouvrir la possibilité d'ajustements au fil des évolutions dans le temps.

C'est ainsi qu'une nouvelle instruction¹¹ a été publiée en juillet 2016. Celle-ci précise la notion de cercle restreint.

« 130 - Ne sont pas d'intérêt général, au regard des dispositions du CGI, les organismes qui fonctionnent au profit d'un cercle restreint de personnes, même s'ils remplissent les deux conditions précédentes.

Un organisme fonctionne au profit d'un cercle restreint de personnes lorsqu'il poursuit les intérêts particuliers d'une ou plusieurs personnes clairement individualisables, membre(s) ou non de l'organisme. Sont ainsi considérés comme exerçant leur activité au profit d'un cercle restreint de personnes des organismes qui ont pour objet de servir les intérêts particuliers, notamment matériels et moraux, d'une ou plusieurs personnes, familles ou entreprises, de quelques artistes ou de certains chercheurs...

140 - Pour déterminer si un organisme fonctionne au profit d'un cercle restreint de personnes, il convient de recourir à un faisceau d'indices permettant d'appréhender concrètement la mission que s'est fixée l'organisme ainsi que le public bénéficiaire réel de ses actions.

150 - La circonstance qu'un organisme rassemble des personnes liées par l'appartenance à un groupe déterminé ne permet pas de présumer qu'il fonctionne au profit d'un cercle restreint de personnes, dans la mesure où cette circonstance ne préjuge pas des bénéficiaires des actions menées par cet organisme.

Lorsque le champ d'intervention de l'organisme est déterminé en fonction d'un état, par exemple de vulnérabilité, lié notamment à la santé, à l'âge, au sexe, à la nationalité, à l'orientation sexuelle ou à l'appartenance religieuse, que cet état est en lien avec l'objet de l'organisme, l'existence d'un cercle restreint n'est, en principe, pas caractérisée. Ainsi, par exemple, ne fonctionnent pas au profit d'un cercle restreint de personnes les organismes venant en aide à des personnes souffrant d'un handicap ou à des personnes

¹⁰ *Qualification d'intérêt général des organismes recevant des dons. Notion de « cercle restreint »*, rapport du député Yves Blein, mars 2016.

¹¹ BOI-IR-RICI-250-10-10-20160726 IR, *Réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers. Conditions d'application. Conditions générales d'application.*

victimes de discrimination à raison de leur orientation sexuelle ou de leurs convictions religieuses.

En revanche, si ses actions servent exclusivement les intérêts particuliers de ses seuls membres, l'organisme ne peut être qualifié d'intérêt général. (Extrait de l'instruction fiscale.)

Cette nouvelle instruction devrait être de nature à lever les ambiguïtés et à clarifier les interprétations diverses qui ont pu prévaloir jusqu'à ce jour.

La qualification d'intérêt général dans la loi Égalité et citoyenneté : une tentative avortée

En avril 2015, le ministre chargé de la vie associative Patrick Kanner a saisi le Haut Conseil à la vie associative d'une réflexion¹² sur « *la notion d'intérêt général qui fonde l'intervention d'un grand nombre d'associations [...] afin de mieux rendre compte de la richesse de la vie associative, de ses activités et de son apport à l'équilibre de notre corps social* ». L'objectif de ce rapport était de préciser la notion d'intérêt général en abordant tous les aspects, de repérer les critères et les indices permettant de qualifier d'intérêt général un organisme et ses activités. Les analyses et les préconisations devaient aboutir à sécuriser les acteurs associatifs et les fondations.

La reconnaissance du rôle des associations dans la contribution à l'intérêt général relève d'enjeux pluriels :

- la place des associations aux côtés d'acteurs publics dont l'organisation et les compétences ont fortement évolué ces dernières années; il en est ainsi des administrations territoriales et des collectivités après les réformes RGPP¹³ et RéATE¹⁴;
- les contraintes budgétaires, qui obligent les associations à trouver d'autres sources de financement par le développement d'activités économiques et/ou par l'appel au mécénat;
- la concurrence d'acteurs marchands rendant l'intervention des associations plus difficile auprès des populations solvables alors que celle-ci répond à un besoin de mixité du public et d'équilibre économique. Les nombreuses auditions auxquelles a procédé le Haut Conseil ont toutefois montré que cette modalité de mise en œuvre du principe de subsidiarité, liée à une défaillance du marché, n'était pas la plus propice à produire ni le bien-être du consommateur ni l'intérêt général. Des exemples étudiés (aide à la personne, tourisme, culture...), il ressort plutôt le constat récurrent selon lequel l'apparition de la concurrence lucrative sur des secteurs d'activité associatifs compromet le modèle économique des associations, en réduisant leur capacité de mutualisation à due concurrence des personnes les plus aisées captées par les sociétés commerciales, et produit, à moyen terme et de façon

12 HCVA, *Rapport sur l'intérêt général fondant l'intervention des associations*, mai 2016.

13 Révision générale des politiques publiques.

14 Réforme des administrations territoriales de l'État.

quasi mécanique, l'exclusion de certaines catégories de personnes des services jusque-là assurés par les associations ou les fondations.

La question qui se pose alors est la suivante : entre l'État et le marché, quelle place reste-t-il pour les associations comme acteurs de l'intérêt général ?

Le Haut Conseil a souhaité, par des propositions issues de ces travaux et de ces auditions, élargir l'appréhension de la notion d'intérêt général, qui jusque-là est demeurée cantonnée à une définition inscrite dans des instructions fiscales et soumise à l'unique appréciation des services des impôts.

Dans cette perspective, le HCVA a formulé des propositions de nature à identifier les organismes d'intérêt général afin de révéler leur plus-value par rapport aux autres acteurs et de sécuriser leur situation.

Il n'existe pas de définition précise de l'intérêt général, et la complexité du concept appelle davantage à l'élaboration d'un faisceau d'indices permettant de qualifier d'intérêt général un organisme et ses activités.

C'est pourquoi, à partir de travaux antérieurs et des auditions auxquelles il a procédé, le Haut Conseil a dressé une liste de critères et d'indices s'appliquant aux structures et aux activités.

Les structures visées sont les associations, les fondations, les fonds de dotation, les organismes sans but lucratif. Le HCVA ne juge pas opportun de viser des organismes qui, aux termes de la loi relative à l'économie sociale et solidaire, sont d'utilité sociale tout en ayant un statut de société civile ou commerciale.

S'agissant de la gouvernance et de l'organisation, les structures doivent être ouvertes à tous dans le respect des statuts, répondre aux principes de fonctionnement démocratique et privilégier le bénévolat de l'instance dirigeante.

La gestion désintéressée et la non-lucrativité représentent des éléments incontournables, ainsi que la transparence financière.

Des indices complémentaires tels que la participation à des instances de consultation, la perception de financements publics et/ou le bénéfice d'agréments ont été considérés comme importants pour déterminer la décision.

Concernant les activités, la liste retenue aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts a été élargie pour tenir compte de l'évolution du champ d'intervention des organismes visés.

Le Haut Conseil a ensuite constaté, à partir de nombreux exemples, que les services de l'État pouvaient avoir entre eux une appréciation différente de l'intérêt général d'un même organisme ou de deux organismes œuvrant dans le même domaine, qu'il en allait de même des services des collectivités et que ces divergences d'approche créaient une grande insécurité pour l'ensemble des associations ou des fondations concernées.

Il lui a donc paru important de parvenir à harmoniser les points de vue et de faire en sorte que les services appelés à se prononcer sur un dossier puissent avoir une appréciation consensuelle de la qualification à donner à l'organisme concerné et à ses activités.

À cet effet, le HCVA s'est dit opposé à la création d'un nouvel agrément qui se surajouterait à ceux existants et irait à l'encontre de l'effort de simplification engagé par les pouvoirs publics.

Au-delà de mesures fiscales, de délivrance de reçus en cas de dons et de mécénat notamment, d'autres avantages accordés aux associations ou à leurs bénévoles supposent que celles-ci soient d'intérêt général. Pour cette raison, il a paru logique au HCVA qu'une association s'adressant au préfet, représentant de l'État, pour connaître sa situation, voit son dossier examiné par plusieurs administrations qui entretiennent des relations avec elle.

Tel est le sens de la proposition formulée selon les hypothèses suivantes :

- soit le dossier est examiné par une commission composée de représentants de différentes administrations et de représentants d'associations ;
- soit le préfet, sans réunir une commission, prend sa décision après avoir consulté les administrations compétentes selon l'association.

Ce principe d'avis partagé aurait pour objectif d'assurer une certaine cohérence et ainsi de sécuriser les associations.

À la suite de la remise du rapport par le HCVA, un amendement parlementaire a été déposé dans le cadre du projet de loi Égalité et citoyenneté, reprenant le principe d'une demande d'avis par le préfet auprès des autres administrations ainsi que des associations.

Cette disposition, adoptée par le vote définitif de la loi, a été invalidée par le Conseil constitutionnel dans sa décision rendue le 26 janvier au motif que l'article n'avait pas de rapport direct avec l'objet de la loi.

Le Haut Conseil reprendra cette proposition dès que possible, car il est convaincu de l'importance de cette évolution dans l'attribution de la qualification d'intérêt général pour une association ou une fondation.

L'utilisation des outils numériques par les associations : quelles conséquences pour le fonctionnement interne des associations ?

Si le thème de la transformation numérique fait l'objet de nombreux rapports et études, les associations y sont malheureusement trop souvent oubliées. La « *nouvelle grammaire du succès*¹⁵ » de l'économie française semble avant tout passer par les entreprises (appelées à connaître la révolution digitale¹⁶), les particuliers (engagés dans de nouvelles relations au travail¹⁷) et les

15 Philippe Lemoine, « La nouvelle grammaire du succès : la transformation numérique de l'économie française », *Rapport au gouvernement*, novembre 2014.

16 Roland Berger Strategy Consultants, *Du rattrapage à la transformation : l'aventure numérique, une chance pour la France*, étude sur la maturité numérique des entreprises françaises, septembre 2014.

17 Bruno Mettling, *Transformation numérique et vie au travail*, rapport au ministre du Travail, septembre 2015.

administrations (à la recherche de la modernisation¹⁸). Pourtant les associations ont un rôle indéniable à jouer dans ce panorama. En tant qu'acteurs majeurs de l'économie sociale et solidaire, elles se révèlent en effet des organisations à même de pouvoir développer des solidarités numériques¹⁹, de prévenir efficacement la fracture numérique²⁰, et de conjuguer innovation technologique et innovation sociale dans un horizon écologiquement et socialement durable²¹. Pour cela, il est cependant nécessaire de faire jouer un certain nombre de leviers au sein de chaque association et d'avoir une politique de soutien sur l'ensemble du champ afin de couvrir les périmètres économiques et sociétaux visés. Cela engage une réflexion sur les formes de coopération induites par les technologies de l'information et de la communication (TIC) et sur les enjeux démocratiques qu'elles soulèvent.

LES LEVIERS DU NUMÉRIQUE ASSOCIATIF

De manière générale, l'introduction des TIC dans le quotidien des associations entraîne de nombreuses conséquences organisationnelles. Elle permet bien entendu d'accroître les capacités en matière de communication (interne et externe), mais aussi de faciliter le plaidoyer, l'administration, la coordination, la logistique, la prise de décision... En outre, elle apporte la possibilité d'offrir un grand nombre de services en ligne non intermédiés. Grâce à ces outils, les acteurs associatifs peuvent librement interagir. Cela favorise la mise en réseau et la visibilité auprès du public. Dans tous les cas, le rapport aux parties prenantes internes et externes des associations est modifié soit au plan quantitatif (un simple site web permet de toucher de nouveaux publics et d'élargir la base d'une association), soit au plan qualitatif (meilleure information fournie aux parties prenantes, par l'entremise notamment de listes de diffusion). Les pays anglo-saxons envisagent souvent l'ouverture des associations à l'internet, dans un parallèle avec l'apparition du commerce en ligne pour les entreprises. Dans cette perspective, on peut analyser le don en ligne et la finance participative comme une révolution dans la collecte de fonds. En France, cela est à nuancer car les associations utilisatrices du don en ligne ne représentent encore que 13 % du total des associations, même si un fort potentiel de développement existe comme le montre l'étude de Recherches et Solidarités.

18 Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016.

19 Vecam, *Rencontres sur les solidarités numériques*, 3 et 4 novembre 2005, la Villette, Paris.

20 Guichard E. 2009. «Le mythe de la fracture numérique», ENS, *Équipe réseaux, savoirs et territoires*.

21 Laville J.-L., Klein J.-L., Moulaert F., *L'Innovation sociale*, Éditions Eres, collection Sociologie économique, 2014.

LA PLACE DU NUMÉRIQUE DANS LE PROJET ASSOCIATIF EN 2016 (SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ÉTUDE SOLDATECH. RECHERCHES ET SOLIDARITÉS, NOVEMBRE 2016)

Ce rapport est basé sur deux enquêtes en ligne auprès d'un panel de responsables d'associations représentatifs de la diversité du tissu associatif (secteurs d'activité, budget annuel, présence éventuelle et nombre de salariés, nombre de bénévoles...) : 1 652 responsables ont été interrogés entre le 10 et le 21 décembre 2013, et 1 601 entre le 17 mai et le 5 juillet 2016, dans le cadre des enquêtes d'opinion des responsables associatifs de Recherches et Solidarités (www.recherches-solidarites.org).

Le numérique aujourd'hui au cœur de l'activité associative

Une large appropriation des usages numériques, avec des évolutions notables depuis 2013

Le monde associatif se tourne aujourd'hui vers le numérique pour répondre à une diversité de besoins : gérer son activité, suivre et évaluer les actions, communiquer en interne, donner de la visibilité à l'association, former ses bénévoles et ses salariés, développer des projets en direction des bénéficiaires, des adhérents, des publics fragiles... Parmi les usages prépondérants, 73 % des associations détiennent un site internet propre. À ce jour, 62 % d'entre elles utilisent les réseaux sociaux, il s'agit de la plus importante progression en termes d'usages numériques depuis 2013 (+ 26 points). L'étude fait également état d'une forte percée de l'utilisation des outils collaboratifs entre 2013 (22 %) et 2016 (43 %), soit + 21 points. Ces derniers sont particulièrement adaptés au modèle associatif dont les équipes de bénévoles, de salariés et d'administrateurs sont le plus souvent éclatées, avec des rythmes de travail différents. Ils permettent ainsi de communiquer, d'échanger des documents ou encore de prendre des décisions de manière participative, plus rapidement et facilement.

De nouveaux usages à l'avenir prometteur

Les formations en ligne arrivent en tête, pour ce qui est des projets d'utilisation (42 % dans le futur vs 8 % aujourd'hui). Cet écart marque tout l'intérêt que portent aujourd'hui les acteurs associatifs aux compétences à acquérir, toujours à budget restreint, et à transmettre pour une plus grande efficacité de leur action. La collecte de dons en ligne est aujourd'hui limitée à 13 % d'associations utilisatrices, tandis que 41 % des associations pourraient à l'avenir l'utiliser. De même, 39 % des associations expriment de l'intérêt pour les applications smartphone (9 % d'utilisateurs aujourd'hui). Enfin, nous pouvons présager un bel avenir pour les logiciels libres, aujourd'hui utilisés par 41 % des associations et qui pourraient être adoptés par 35 % de nouvelles associations demain.

Le numérique au service des bénéficiaires

Aujourd'hui 35 % des associations connectées ont mis en place des projets numériques au service de leurs bénéficiaires ou d'une cause sociale.

La complexité des projets varie et n'implique pas nécessairement des compétences techniques importantes, l'objectif étant d'accélérer son impact social par le biais du numérique. L'inclusion numérique auprès de publics fragiles (personnes en situation de précarité, seniors, personnes en situation de handicap) est aussi devenue en soi un projet associatif.

Un regard très positif sur le numérique de la part d'une majorité d'associations

Les responsables associatifs sont affirmatifs : la multiplication des usages numériques élargit ses effets positifs bien au-delà de la visibilité et de la notoriété. Le partage de l'information arrive en tête (85%). La cohésion de l'équipe, l'efficacité, le suivi et l'évaluation des actions s'en trouvent renforcés. Par exemples, 60% des responsables d'associations affirment que le numérique consolide le sentiment d'appartenance, et un responsable d'association sur deux est convaincu des impacts positifs sur l'implication des adhérents et sur les relations entre bénévoles et salariés, le cas échéant.

Des difficultés toujours présentes mais des leviers d'action bien identifiés

Le manque de temps, celui de savoir-faire et enfin de moyens restent les principaux obstacles à une bonne appropriation du numérique dans les associations, qu'elles soient connectées ou non, quelles que soient leur taille ou leur activité. Alors qu'une meilleure maîtrise des outils numériques existants demeure la principale préoccupation (49%), environ un tiers des dirigeants d'association sont convaincus que les outils numériques doivent s'inscrire dans une démarche globale d'acculturation numérique au sein de leurs associations. Celle-ci repose sur une volonté pleinement partagée de s'appuyer sur le numérique (36%) et sur un temps d'échanges et de réflexion en interne (28%). Pour cela, près de 30% des responsables miseraient volontiers sur une aide personnalisée pour définir leur stratégie numérique. Des moyens financiers sont naturellement attendus d'abord et toujours pour s'équiper (42%). Mais les associations ont également pris conscience de la nécessité de rechercher des financements pour monter en compétences dans le numérique en se formant (33%) ou en bénéficiant des conseils d'experts (22%).

Des clés de réussite pour une bonne appropriation du numérique

Ces clés, illustrées par des témoignages d'associations, sont loin d'être exhaustives et doivent être adaptées à chaque situation, en fonction des besoins, des attentes, du contexte et des éventuelles contraintes de chaque association.

Ne pas perdre de vue le projet associatif

« Le numérique ne doit pas être une fin en soi. C'est une boîte à outils. À chaque association de choisir ceux qui sont les plus adaptés à son projet et aux objectifs qu'elle poursuit. Il ne remplacera jamais les relations humaines. »

Instaurer une culture numérique partagée

« Le manque de maîtrise de certains outils est un vrai problème pour

certaines associations dont les membres sont plus âgés par exemple, et qui n'ont pas tous un ordinateur ou un smartphone. Il faut par exemple qu'ils soient sensibilisés à la sauvegarde de leurs données, car cela peut être très problématique pour ces structures.»

Considérer la singularité de chaque projet numérique

«Quand on met en place un nouvel outil, il faut impérativement penser à son utilisation et faire en sorte qu'il puisse être maîtrisé par le plus grand nombre. Plus un outil est simple d'utilisation, plus vite l'équipe se l'appropriera.»

S'accorder un temps d'évaluation

«Le numérique a révolutionné la vie de l'association, surtout avec les moyens de communication (mailings, newsletters, etc.) faisant passer notre base de contacts partenaires de 1000 à plus de 30000. L'action de l'association s'est également considérablement étendue, on peut maintenant informer et sensibiliser le grand public, alors qu'avant on se contentait d'événements physiques réservés à des contacts identifiés. On a aussi gagné en efficacité pour les salariés et ça a permis de réaliser de réelles économies d'échelle.»

Mutualiser les bonnes pratiques

«Depuis fin 2015, nous menons une réflexion partagée, entre associations et grandes écoles, sur la mise en place d'une plateforme virtuelle de partages de compétences sous la forme de systèmes d'échanges locaux (SEL), sans participation financière.»

Internet apparaît généralement comme un concept porteur d'une promesse. On lui prête des vertus propres ouvrant pour les associations un domaine nouveau au potentiel encore largement inexploité. Ainsi, le web inaugure des modes d'organisation horizontaux qui se trouvent en adéquation avec le fonctionnement de nombreuses associations, notamment celles dont les principes sont proches de l'éducation populaire²². Mais l'utilisation de l'internet peut aussi être synonyme pour les associations de fonctionnement à deux niveaux (le premier pour les acteurs connectés, le second pour les autres). Il s'agit alors dans ce cas de travailler sur la question du fossé numérique. Cela suppose d'avoir les moyens d'investir non seulement dans les outils mais aussi dans la formation et l'accompagnement. Or les associations n'ont pas toujours les fonds propres nécessaires pour s'engager seules dans cette voie. Dès lors, la question des TIC nécessite une politique publique spécifique de soutien aux associations. De plus, elle engage également les associations sur le terrain de la coopération *via* des systèmes d'information mutualisés.

²² Boucher-Petrovic N., *La référence à la société de l'information dans les milieux de l'éducation populaire français : levier de la réactualisation d'un projet centenaire ?*, thèse en sciences de l'information et de la communication, université de Paris 13, 2008.

LE NUMÉRIQUE ET LES NOUVELLES COOPÉRATIONS

L'internet est porteur de multiples ressources pour les acteurs de la société civile. Il offre des opportunités inédites en matière de mise en réseau et d'organisation collective, comme en témoigne le développement des logiciels libres. Ces derniers ont modifié la façon de penser et d'engager l'action collective²³. Le concept de « code ouvert » a fortement influencé bien au-delà de la sphère des développeurs. Les logiciels libres ont amené à valoriser des formes de collaboration inédites fondées sur le bénévolat. En parallèle, les licences Creative Commons ont réussi à populariser auprès du grand public le modèle des logiciels libres dans l'espace des relations interindividuelles. Ainsi, des espaces de partage ont pu s'organiser autour de la musique, de la photo, des films, des cartes, des textes. Dans le même mouvement, le succès incontestable de projets comme Wikipédia et OpenStreetMap a mis en avant la solidité de ces nouveaux modes d'organisation de l'action collective et a permis la constitution de communautés organisées autour de communs. En revendiquant une double appartenance au mouvement des communs et à l'économie solidaire²⁴, ces pratiques ont fait émerger les contours d'une nouvelle culture numérique, et ont suscité par leur rayonnement de nombreuses innovations au sein des associations. Nombre d'entre elles affichent des ambitions en matière de rénovation des pratiques démocratiques.

LE NUMÉRIQUE ET LES NOUVELLES FORMES DE DÉMOCRATIE DANS LES ASSOCIATIONS

L'interactivité offerte par les outils d'internet mérite d'être interrogée dans sa capacité à renouveler ou à enrichir la démocratie participative. Il est démontré que l'internet peut favoriser l'engagement et se présenter comme « *un laboratoire d'expérimentation politique articulant constamment la rue et le cyberspace* »²⁵. Cette articulation n'est cependant pas donnée d'avance. Elle est à construire et à défendre. L'instrumentation technique peut parfois apparaître comme un filtre se superposant à la réalité. Dès lors, « *les nouvelles technologies tendent à réduire la communication à un échange d'informations* »²⁶, et cela fait courir aux associations un risque important, celui d'une « *citoyenneté simulée* »²⁷. En effet, l'espace public promu par les technologies de l'Internet ne débouche pas forcément sur un espace politique favorisant la prise de décision collective, comme le montre l'étude du HCVA.

23 Éric Steven Raymond, *The Cathedral and the Bazaar*, 2001, www.tuxedo.org/~esr/writings

24 Philippe Eynaud, Frédérique Sultan (2014), « Les associations et les communs : croiser les expériences », *Juris Associations*, n° 501, février, éditorial du dossier sur les communs, page 19.

25 Blondeau O, 2007, *Devenir média : l'activisme sur internet, entre défection et expérimentation*, Paris, Les Éditions Amsterdam.

26 Page 424 d'Éric Dacheux, 2001, « Étudier le marketing à la lumière de la communication », PUF, *L'Année sociologique*, vol. 51, n° 2, pp. 411 à 427.

27 Serge Proulx et André Vitalis, 1999, *Vers une citoyenneté simulée : médias, réseaux et mondialisation*, Rennes, France, Apogée.

ENQUÊTE DU HCVA SUR LES OUTILS ÉLECTRONIQUES

Le questionnaire qui a servi à cette enquête a été diffusé par internet via les membres du HCVA entre le 11 et le 25 octobre 2016. À l'issue de son exploitation, 230 réponses ont été recueillies, dont 226 exploitables. Parmi les répondants, on compte 85 associations nationales (37,6 %) et 141 locales (62,4 %).

Le vote électronique : un usage encore restreint

Parmi les associations qui ont participé à l'enquête, 87 % déclarent avoir prévu dans leurs statuts ou leur règlement intérieur le vote par pouvoir donné à un autre adhérent (86 % des associations nationales et 88 % des associations locales). Dans les associations répondantes, 23,5 % utilisent un autre système de vote que le vote par pouvoir. Ainsi, 13 % utilisent le vote par correspondance et 10,5 % utilisent le vote électronique. Pour ce dernier, on note une différence importante entre les deux types d'associations interrogées : 22,3 % des associations nationales déclarent recourir au vote électronique, alors que cela ne concerne que 3,5 % des associations locales. Des associations ont-elles déjà interrogé les pouvoirs publics sur la possibilité de procéder par vote électronique dans le cadre de leurs instances, assemblée générale ou conseil d'administration notamment. Celles-ci souhaitent mettre en œuvre ce mode de vote pour des raisons de simplification, notamment lorsqu'elles ont un grand nombre d'adhérents ou que ceux-ci sont dispersés sur le territoire, voire au-delà, et ne peuvent pas toujours participer physiquement aux réunions. Se posent alors des questions d'organisation et de sécurisation des votes, afin de garantir le principe de fonctionnement démocratique qui doit prévaloir dans les associations. Le fonctionnement démocratique d'une association suppose que tout adhérent peut participer aux délibérations et aux élections. Or le vote électronique comme le vote par correspondance ne permettent pas le débat qui fonde en partie la démocratie. Cependant, le vote électronique, s'il semble peu répandu encore aujourd'hui, ne paraît pas poser de problèmes aux associations qui l'utilisent. Il serait donc dommageable de fixer dans un texte des procédures en constante évolution en raison de technologies toujours renouvelées.

La messagerie électronique : une chose acquise pour communiquer avec les adhérents

Si 98,7 % des associations utilisent la messagerie électronique pour communiquer avec leurs adhérents, son usage varie selon les motifs de l'envoi. Les résultats de l'enquête montrent que 96,43 % déclarent utiliser la messagerie électronique pour l'envoi de convocations aux réunions d'instances, 94,05 % pour l'envoi des comptes rendus des réunions d'instances statutaires, 92,86 % pour celui de documents préparatoires pour les réunions d'instances statutaires, 75 % pour avis et commentaires avant prise de décision sur des sujets particuliers, 70,24 % pour la relecture et la demande de commentaires sur documents avant validation. À ce jour, 73,5 % utilisent la messagerie électronique pour recueillir des avis et des commentaires avant la prise de décision sur des sujets particuliers. À l'interrogation : « La question de

l'utilisation de ces différents outils a-t-elle déjà fait débat dans votre association (sécurité, confidentialité, contrôle, limitation des échanges...) ?», la plupart des associations ont répondu que cette question avait été débattue dans leurs instances. Peu ont signalé des difficultés, en dehors des réticences dues à l'âge de certains utilisateurs. Les obstacles évoqués le plus fréquemment sont la capacité des membres à utiliser les outils informatiques et le coût des équipements. Plusieurs d'entre elles souhaiteraient un accompagnement en termes de formation ou de choix de logiciels peu coûteux.

La capacité d'Internet à instaurer une démarche participative, voire à promouvoir une cyberdémocratie, reste donc à interroger. Pour autant, l'Internet apparaît comme « *un terrain nouveau pour revisiter de vieilles questions*²⁸ ». Comme le précise Vedel, le cyberspace est en effet porteur d'une rupture technologique qui vient notamment alimenter la crainte d'une société de surveillance. Internet est capable également de donner une visibilité accrue à certains phénomènes politiques et devient ainsi une sorte de catalyseur de questions sur l'idée même de démocratie.

Les résultats de la recherche sur le secteur rendent compte de l'émergence sur Internet de formes diversifiées d'espaces publics de discussion et de débat²⁹. Celles-ci sont propices à renforcer le caractère pluriel de l'espace public général en produisant « *une myriade de mini-espaces spécialisés et d'espaces publics alternatifs*³⁰ ». Les associations sont de plus en plus présentes sur le terrain du numérique, comme le montre l'étude de Recherches et Solidarités. C'est un facteur encourageant, car la présence active des associations sur internet est certainement une condition du renforcement de sa dimension démocratique et de la pluralité de l'espace public³¹.

La mesure de l'impact social, objet de toutes les négociations

Le concept d'impact social connaît un succès étonnamment rapide. Mesurer son impact social devient, pour une association, une entreprise sociale ou de l'économie sociale, un élément différenciateur pour, à la fois, mieux identifier et piloter sa performance, convaincre les pouvoirs publics de maintenir leurs « investissements sociaux », voire attirer les nouveaux philanthropes ou des investisseurs privés.

28 Vedel, T., 2003. « L'idée de démocratie électronique : origines, visions, questions », pp. 243-266, in *Le Désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, France, Éditions de l'Aube.

29 Proulx, Serge, 2005, « Penser les usages des TIC aujourd'hui : enjeux, modèles, tendances » pp. 7-20, in *Enjeux et Usages des TIC : aspects sociaux et culturels*, tome 1, Bordeaux, Presses universitaires de France.

30 Page 176 de P. Dahlgren, et M. Relieu, 2000, « L'espace public et l'internet : structure, espace et communication », *Réseaux*, vol. 18, n° 100), pp. 157-186.

31 Fraser, Nancy, 2005, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, Éditions La Découverte.

Le monde associatif, dans un contexte de cure d'amaigrissement des budgets publics, mise sur la mesure de ses impacts pour expliquer l'utilité de l'investissement dans la production de l'humain. Les associations et leurs consultants s'emploient donc à trouver le meilleur moyen pour « mesurer leurs impacts », c'est-à-dire démontrer les bienfaits qu'elles apportent à leurs usagers, à la communauté, à l'intérêt général et/ou quantifier les coûts qu'elles permettent à la collectivité d'éviter.

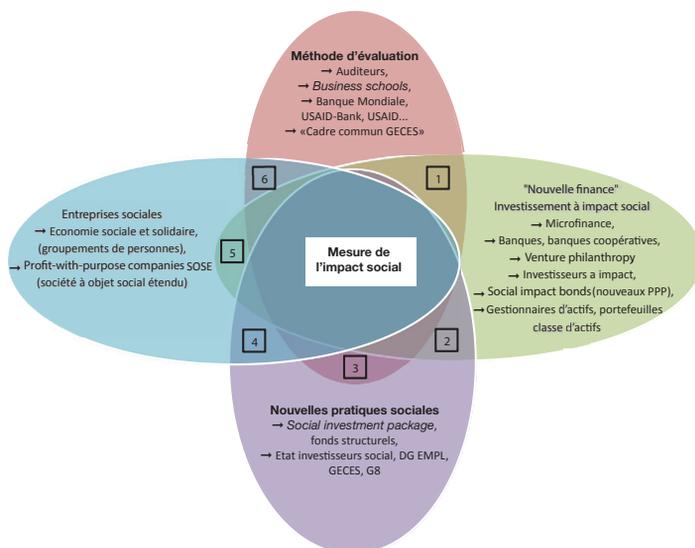
La mesure des externalités, positives et négatives, se retrouve ainsi au cœur des négociations entre associations et pouvoirs publics. En avançant sur ce terrain, avec des outils qu'elles choisiraient, les associations – et l'ESS en général – espèrent gagner une plus grande autonomie dans le choix de leurs indicateurs de gestion, que les financeurs publics leur ont imposés à des degrés proportionnels aux moyens investis.

Alors que des leaders d'opinion et bon nombre de jeunes futurs responsables du monde associatif incitent celui-ci à prendre son destin en main et à devenir moteur dans le choix des outils qui permettront de démontrer l'utilité sociale des associations, des voix contraires s'élèvent, dénonçant une quantification du social, prélude à sa privatisation, à sa marchandisation, voire à sa financiarisation. Que penser et qui croire ?

Un premier devoir des associations est d'expliquer à leurs partenaires ce que leur action au cœur de l'humain leur a appris : montrer qu'une chose fonctionne et expliquer pourquoi sont deux registres différents. La preuve de causalité est plus complexe à apporter que la preuve d'efficacité. La « mesure de l'impact » est bien plus exigeante qu'un reporting d'activités ou de résultats : elle est censée permettre le lien entre une cause (l'action de l'entreprise) et une conséquence (l'impact), mesure du retour pour les investisseurs.

La deuxième exigence pour elles, lorsqu'elles travaillent sur la mesure de l'impact social est la conscience qu'entrent en jeu au moins quatre catégories d'acteurs, eux-mêmes au cœur de puissantes évolutions : le monde de l'évaluation, qui se tourne de plus en plus vers la mesure et l'audit ; celui de la finance, qui se déplace de la banque vers la finance de marché ; celui des politiques publiques, où l'État devient investisseur social ; enfin, celui de l'ESS qui s'ouvre à des formes d'entreprises sans contours légaux ou statutaires définis. C'est ce que résume le schéma ci-dessous, indiquant les groupes d'acteurs intéressés par ces enjeux.

**Puissance et limites des indicateurs ou mesures d'impact - CDC Confrontations Europe
10 février 2015**



- 1 - Décisions d'après base de données :
reporting, rating GIIN, GIIRS, IRIS + critères IFRS
- 2 - Approche portefeuille, capital-risque, ROI
- 3 - Données quantitative/qualitative,
méthodes randomisées
- 4 - Définition par l'impact → labels/statuts ;
soft law/hard law
- 5 - Nouvelle classe d'actifs ?
private equity, venture capital, crédit
- 6 - Métriques/évaluation, théorie du changement

Chapitre 8

L'évolution du financement des associations

La pluralité des sources de financement

François Debiesse,
président exécutif d'Admical

« Si la notion même d'intérêt général, sa définition en tout cas, est souvent revisitée pour s'adapter aux réalités mouvantes de notre société, il est un point qui ne soulève aucune contestation, c'est le rôle fondamental que joue le monde associatif face aux problématiques sociales par 1,5 million d'associations en France, avec 13 millions de bénévoles qui les font vivre, permettent de prendre en charge les difficultés multiples, les problèmes de plus en plus complexes auxquels est confrontée une société cloisonnée, fracturée, menacée par les inégalités, l'exclusion, la montée de la pauvreté... »

Pour faire face à ces besoins croissants, les ressources publiques sont devenues insuffisantes, tandis que le mécénat des entreprises et la philanthropie des particuliers ont un rôle de plus en plus important à jouer dans le financement et l'accompagnement de ces associations qui œuvrent sur le terrain, agissent concrètement, et font bouger les choses pas à pas.

Et il faut que cela continue, il faut que tout cela se développe encore et encore, il y a tant à faire ! »

L'intérêt général à l'épreuve des financements

Brigitte Bourgois,
salariée d'association, directrice de la Maison des associations
d'Amiens-Métropole

« De nombreuses associations viennent vers nous en se réclamant de l'intérêt général et argumentent généreusement autour de cette notion. En effet, après la baisse des financements publics, de plus en plus d'associations se tournent vers des fondations ou des entreprises privées qui ne veulent avoir comme partenaires que des associations labellisées et écartent d'entrée celles qui ne le sont pas, quelle que soit la qualité des projets. »

La place de la commande publique

La commande publique a pris une part importante dans le financement des associations notamment venant des collectivités territoriales. Cette évolution interroge les relations partenariales avec les financeurs, pose la question de la concurrence entre associations et de leur place par rapport aux prestataires à but lucratif.

Le secteur social comme celui de l'éducation populaire sont parmi les plus confrontés à cette nouvelle situation. Le point de vue de ces secteurs est présenté ci-après. Il montre les difficultés rencontrées, les risques de banalisation pour les associations, mais également la nécessité pour elles de faire valoir leurs spécificités et celle de dépasser la seule prise en compte de l'économie pour retenir le social au service de l'intérêt général.

Une évolution significative est constatée dans les relations financières contractuelles entre les associations et les pouvoirs publics, notamment du secteur de l'action sociale et de la santé : la baisse de la part des subventions et la croissance de la part de la commande publique (marchés publics et délégations de service public). En outre se développent des appels à projets qui, bien que financés sous le régime de la subvention, sont parfois très proches d'une commande publique. L'étude de Viviane Tchernonog montre que, en sept ans, de 2005 à 2011, les subventions publiques ont diminué de 17 %, pendant que les commandes publiques augmentaient de 70 %, soit un taux moyen annuel de croissance de 10 %.

Cette évolution interroge les associations en ce qui concerne la reconnaissance de leur contribution à la construction des projets et des actions répondant aux besoins des publics les plus en difficulté. Elle pourrait, en outre, compromettre leur capacité d'innovation, voire conduire à la disparition pure et simple de certaines d'entre elles, privant alors les territoires concernés d'une partie des ressources mobilisées par les associations sous la forme d'engagements volontaires et bénévoles pour répondre aux besoins existants.

La subvention, mode de financement fondé sur la solidarité, la redistribution et sur un modèle de protection sociale collective, doit être maintenue sans toutefois instrumentaliser les acteurs associatifs comme simples fournisseurs de services, leur déniaient leur rôle spécifique de corps intermédiaires animés par des citoyens engagés et désintéressés.

La commande publique et la mise en concurrence entre « offreurs » ne doivent pas être systématisées au risque de contribuer à la banalisation du rôle des associations par la seule considération de leur place d'acteurs économiques, dissociée de leurs projets associatifs.

La complexification de certaines procédures d'accès aux financements publics tend à provoquer l'éviction des associations les plus petites, même quand elles sont efficaces. La concentration ou le changement d'échelle, indirectement imposés, pourraient en réalité n'engendrer aucune économie véritable mais avoir un effet inverse en éloignant les opérateurs des bassins

de vie et des territoires d'intervention et en affaiblissant les concours apportés par des énergies bénévoles. L'«économisation» du social s'accroîtrait probablement, mais les fonctions mobilisatrices et participatives spécifiques aux associations s'étioleraient sûrement.

Dans un contexte de contraction des financements publics, on constate également la participation financière croissante des usagers, au risque d'induire des processus croissants de sélection des publics en fonction de leur solvabilité. Sont particulièrement concernés les établissements et les services des secteurs de la petite enfance, des personnes âgées et de la santé.

Or la directive européenne Marchés publics du 2 février 2014 a été transposée dans le droit français par l'ordonnance publiée le 23 juillet 2015. Elle précise les procédures de commande publique concernant les relations financières contractuelles entre les collectivités publiques, les entreprises et les associations. Cette directive ouvre des perspectives plus souples et diversifiées avec des novations très importantes qu'il faudrait mettre en œuvre : insertion de clauses sociales et environnementales comme conditions d'attribution des marchés; marchés réservés pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS); généralisation de l'allotissement; simplification des formalités d'accès à la commande publique.

Ces novations restent cependant facultatives pour les États membres, et donc les collectivités publiques françaises. Or leurs habitudes pourraient les conduire à persévérer dans la pratique des procédures les plus coutumières, les plus rodées, c'est-à-dire les plus indifférentes à des considérations de critères sociaux et sociétaux dans l'attribution des marchés, et les plus délétères pour le tissu associatif.

Dans ce contexte et dans leurs relations avec les pouvoirs publics (élus et services administratifs), les acteurs associatifs doivent donc veiller avec conviction à faire respecter ces critères sociaux et sociétaux, à refuser d'être assimilés à de simples opérateurs économiques, et à prendre une place active dans les projets de territoires coconstruits avec les pouvoirs publics et tous les acteurs économiques et sociaux pour servir l'intérêt général.

SUBVENTION OU COMMANDE PUBLIQUE, ET SI LE DÉBAT ÉTAIT AILLEURS ?

L'évolution de l'environnement tant législatif que réglementaire (lois «Sapin» 1 et 2), fiscalisation des associations, code des marchés publics en 2000...) a contribué à la mutation de certaines associations et fédérations d'éducation populaire. En effet, pour poursuivre la mise en œuvre de leur projet, ces organisations ont choisi de s'adapter et de répondre aux appels d'offres sans pour autant renier ce qu'elles sont et proposer des projets de moindre qualité.

S'il est vrai que les relations contractuelles et financières entre les associations et les pouvoirs publics ont évolué ces dernières années, il n'en demeure pas moins que leur action est reconnue et qu'elles continuent leurs actions en direction des publics les plus en difficulté. Ce faisant, ce que certaines regrettent le plus, c'est que la question de la marchandisation de l'éducation

ait monopolisé la réflexion dans le champ des mouvements d'éducation populaire, des années durant.

Pour certaines d'entre elles, une confusion s'opère entre mise en marché, mise en concurrence et marchandisation.

Mettre en marché, c'est, pour les pouvoirs publics, l'obligation de se conformer au droit, de respecter la transparence dans l'achat public et donc de mettre en concurrence.

Marchandiser, c'est choisir un opérateur du secteur marchand, à but lucratif, qui, au-delà du nécessaire équilibre économique de la prestation, voudra dégager des excédents afin de rétribuer ses actionnaires.

Si des associations ne sont pas opposées à la mise en concurrence, elles considèrent que l'acte éducatif ne devrait pas être mis en concurrence avec le secteur marchand lucratif.

Selon elles, le mode contractuel de la commande publique les empêche d'exprimer leur projet associatif et de mettre en œuvre leurs valeurs. En aucun cas elles ne peuvent être considérées comme de simples prestataires au sens péjoratif du terme. La commande publique, loin d'exclure une véritable relation partenariale avec la collectivité, peut permettre, au contraire, de clarifier les attentes et les besoins des usagers, de placer en adéquation les moyens nécessaires, d'évaluer l'action des associations, de rendre compte aux prescripteurs mais aussi de se projeter dans la durée de façon préétablie.

Pour ces associations, le mode contractuel de la commande publique n'est qu'un cadre juridique, l'essentiel étant d'agir aux côtés de leur public et pour lui. Que les usagers puissent être associés à la prise en charge de leurs propres besoins, qu'ils soient acteurs et investis dans l'organisation de leurs loisirs, de leur engagement citoyen, de leur participation à une société plus juste et plus solidaire, tel est notre objectif.

Les associations ont milité activement pour que soit intégrée à la loi ESS une définition légale de la subvention afin de développer une économie sociale vertueuse par son modèle, au risque de voir se développer les appels d'offres. De ce fait, les collectivités ont considéré que tous les projets qui ne relèvent pas de cette définition devaient faire l'objet d'un appel d'offres. Conséquence, dans notre secteur d'activité, le nombre d'appels d'offres a augmenté de 35 % en deux ans !

Et si finalement le débat se situait ailleurs ? Si le fond du problème n'était pas le cadre juridique des relations entre associations et pouvoirs publics, mais entre associations et entreprises à but lucratif ?

Aujourd'hui, de plus en plus de sociétés commerciales s'intéressent aux secteurs d'activité dans lesquels œuvrent des associations. Elles s'inspirent de leurs savoir-faire, modélisent leurs outils, « marchandisent » le champ éducatif.

Leur angle d'attaque ? Le statut fiscal des organismes sans but lucratif.

Sous prétexte qu'associations et sociétés commerciales ne sont pas soumises aux mêmes contraintes fiscales (et bien que cela soit de moins en moins vrai),

ces dernières crient à la distorsion de concurrence, inquiètent les collectivités en multipliant les recours juridiques et tentent ainsi de capter des projets. Les services à la personne, la restauration collective, la garde d'enfants, l'accompagnement scolaire... en constituent des illustrations.

Alors, plutôt que de faire des procès d'intention entre ceux qui répondent à la commande publique et les autres, des fédérations proposent d'unir les forces des acteurs associatifs pour défendre l'intérêt général et préserver le champ éducatif de toute marchandisation.

Pour elles, c'est ici que se joue l'avenir du secteur associatif, et pas seulement dans les relations entre associations et pouvoirs publics, même si les pouvoirs publics restent des financeurs attendus de l'initiative associative.

Les contrats à impact social : risques et opportunités

Les *social impacts bonds*, en français « contrats à impact social », nouveaux dispositifs de financement, ont fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 6 avril 2016, précisant :

« La mise en place des contrats à impact social s'inscrit dans la continuité de l'action du Gouvernement en faveur de l'économie sociale et solidaire, marquant une nouvelle étape dans l'accompagnement des acteurs engagés dans l'innovation sociale. Elle vient compléter les outils mis en place par la loi de 2014 en faveur de l'économie sociale et solidaire, comme la protection légale de la subvention, les titres associatifs et le fonds d'innovation sociale.

Spécifiquement dédiés au financement d'initiatives innovantes émergeant du terrain, en particulier pour les publics en voie de fragilisation, les contrats à impact social répondent à des besoins qui aujourd'hui ne sont satisfaits ni par le marché ni par l'intervention publique. Ils permettent le financement de l'innovation sociale sans que le remboursement ne pèse sur le porteur de projet. Grâce à ce mécanisme, un entrepreneur social pourra désormais faire financer son projet par un investisseur privé, et ce dernier sera remboursé par la puissance publique ou une organisation privée en fonction des résultats obtenus, c'est-à-dire si et seulement si les objectifs de succès initialement fixés dans le contrat et évalués par un acteur indépendant, sont atteints. »

Les médias se sont fait l'écho de l'introduction en France des *social impact bonds*, « obligations à impact social » selon *Libération*¹, « titres à impact social » selon *La Croix*², « contrats à impact social » selon *L'Humanité*³, quand *Le Monde* titrait⁴ : « Quand les investisseurs privés financent l'action sociale ». Sans doute faudra-t-il trouver une traduction officielle à ces innovations financières nées aux États-Unis sous le terme de

1 *Libération* du 21 février 2016.

2 *La Croix* du 17 février 2016.

3 *L'Humanité* du 17 février 2016.

4 *Le Monde* du 5 février 2016.

*payment-for-success bonds*⁵ ou *pay-for-benefits bonds*. Comme l'a bien montré l'étude approfondie menée par l'OCDE⁶, il ne s'agit pas d'émission d'obligations (*bonds*), mais de « *contrats à terme sur résultats sociaux* » (*future contracts on social results*). Telle pourrait être, reprenant l'OCDE, la dénomination retenue en français.

Ces nouveaux contrats financiers à terme permettent de faire financer des programmes sociaux (où le terme « social » est pris au sens anglo-saxon de « toute action permettant d'agir sur l'humain et la vie sociale en société ») par un investisseur privé, celui-ci faisant crédit de son investissement dans l'attente de la réalisation dudit programme. Si celui-ci est correctement réalisé, les finances publiques remboursent l'investisseur avec un intérêt rémunérant le risque pris.

Le principe du contrat à impact social repose sur trois acteurs :

- un porteur de projet,
- un financeur privé,
- le financeur public.

Il s'agit en effet de soutenir des projets utiles à tous, notamment aux populations défavorisées. Ce mode de financement appelle une grande vigilance, car il repose sur un principe d'évaluation qui n'est pas adapté à tous les projets et qui, pour cette raison, doit être conduit par des équipes plurielles (auditeurs, acteurs du secteur et pouvoirs publics).

L'OCDE a rendu en 2015 un rapport dont on peut retenir la synthèse suivante :

« Les SIB ont fortement attiré l'attention à la suite de la crise financière. Ils ont été mis en place dans un certain nombre de pays, apparaissant comme une proposition attractive de financement des services sociaux. »

Cependant, les SIB demeurent un instrument financier visant un impact social, relativement neuf, avec des éléments de preuve limités quant à leurs résultats. Par conséquent, des analyses plus approfondies sont nécessaires pour construire une base de connaissances solide fondée sur les faits.

Les SIB sont des instruments complexes. Ils font intervenir de multiples parties prenantes venant d'horizons divers. Il faut du temps, de l'expertise et de l'engagement pour mettre en œuvre un SIB.

Jusqu'à ce jour, les SIB ont constitué des instruments coûteux. Ils ont comporté des coûts de transaction significatifs que les parties prenantes doivent prendre en considération avant de se lancer. Les décideurs devraient évaluer avec attention quelle est la plus-value de la mise en place d'un SIB pour une intervention publique par rapport à une approche plus traditionnelle. Il est vrai que les coûts de transaction sont supposés baisser avec le développement des SIB et dès lors qu'il existe un processus simplifié pour les mettre en place.

5 Callanan L., Law J., McKinsey et Company, 2013, "Pay for Success: Opportunities and Risks for Nonprofits", *Community Development Investment Review*, volume 9, Issue 1.

6 CFE/LEED(2015), *Understanding Social Impact Bonds*, 2015/10/REV1 REV1, 9-10 novembre 2015.

Il est extrêmement important de disposer d'une conception méthodologique rigoureuse pour identifier les résultats sociaux mesurables et les groupes cibles appropriés, afin d'éviter les effets pervers comme l'écrémage, un effet parking ou sélection des clients.

Les SIB peuvent constituer une opportunité pour former une culture de contrôle et d'évaluation en matière de prestation de services sociaux. Une évaluation indépendante et robuste peut être bénéfique pour toutes les parties prenantes, selon qu'elle permet d'identifier ce qui marche bien dans les SIB et ce qui fonctionne moins bien, ainsi que les conséquences inattendues, positives ou négatives.

Les SIB visent à transférer le risque porté par le gouvernement et les prestataires de services sociaux sur les investisseurs. Pourtant, les mécanismes de protection du capital et de garantie, comme l'existence de clauses de résiliation anticipée dans le contrat de SIB, peuvent diluer le risque couru par les investisseurs.

Il est indispensable de continuer à dispenser des services sociaux aux personnes les plus vulnérables et aux citoyens. Par conséquent, les SIB sont plus adaptés en complément de la fourniture de services sociaux et non comme mécanisme central.»

LES RÈGLES DE L'ÉVALUATION « FINALE »

L'élément clé du dispositif est celui de l'évaluation et les règles de celle-ci doivent être encadrées.

Si les SIB permettent de financer des innovations, les politiques publiques gagneront à s'inspirer de leurs résultats pour concevoir des programmes sociaux. Mais il ne faut pas inverser la logique : les SIB sont des solutions de financement qui doivent être vues en tant que telles, et non comme des outils d'orientation des politiques publiques.

Notons d'abord que la création de nouveaux services sociaux est, dans certains secteurs, soumise à un processus d'évaluation des besoins avec les représentants des usagers, des populations concernées, de l'ensemble des autres collectivités publiques concernées... Il conviendra de réfléchir aux modalités de leur participation aux comités de sélection des expérimentations et, bien entendu, aux comités d'évaluation « globale » au terme du ou des contrats. Le rôle des actuels corps de contrôle des politiques publiques doit être considéré.

L'évaluation « finale » est normalement décisive pour que la puissance publique décide de payer le contrat à terme de l'investisseur, mais aussi de pérenniser le financement de ce qui était jusqu'alors une innovation sociale.

En outre, comme le préconise l'OCDE, il faudrait comparer le *business plan* de l'innovation sociale avec le financement public, puis celui-ci avec financement privé et s'assurer que cela ne coûtera pas plus cher à la collectivité... ou que le surcoût correspond à un service qui n'est pas surpayé.

LA NATURE EXACTE DES INVESTISSEURS ET DES FINANCEMENTS VISÉS

Une confusion règne de plus en plus souvent en matière d'investissement social pour désigner des objets divers : on ne finance plus des écoles, ou leurs bâtiments, ou leur fonctionnement, on investit dans l'éducation.

Or la nature du SIB paraît différente selon que l'investisseur privé :

- (cas n° 1) a financé une « dépense » sociale comme s'il avait subventionné le fonctionnement du service en contribuant à équilibrer des comptes (subvention d'équilibre) ou en payant une somme en fonction d'une prestation rendue (rémunération de la production sociale d'un service d'intérêt général); en tout état de cause, cette dépense devra ensuite être couverte par des revenus, ceux-ci étant souvent largement d'origine publique dans les activités sociales;

- ou (cas n° 2) a financé un « investissement » (au sens d'un investissement pluri-annuel, impliquant une sortie de trésorerie plus conséquente au début d'un cycle de plusieurs années).

L'État vise-t-il (cas n° 2) à emprunter auprès d'un investisseur privé et à le rembourser à terme ou (cas n° 1) à rembourser un agent financier privé qui assure sa trésorerie en payant un intérêt sur des frais de fonctionnement ? Ces différents points mériteraient d'être précisés, à partir notamment d'une réflexion avec les ministères concernés, les représentants des collectivités locales et du monde associatif sur les cas de figure qui semblent ou non souhaitables.

Le Haut Conseil à la vie associative, consulté sur ce nouveau mode de financement, a appelé l'attention sur le risque souligné par l'OCDE que des financeurs privés et publics soient tentés de ne soutenir que des projets facilement évaluables, au détriment d'autres dont l'évaluation serait plus qualitative.

S'il partage la volonté d'innover dans le cadre du financement d'actions utiles à tous, et particulièrement aux populations les plus défavorisées, le Haut Conseil a toutefois appelé les pouvoirs publics à une grande vigilance dans l'utilisation d'un mode de financement qui devrait être encadré par la loi, par les recommandations de l'OCDE et celles, complémentaires, qu'il a formulées.

Les financements privés et les nouvelles sources de financement pour des actions au service de l'intérêt général (crowdfunding, dons par SMS...)

Le financement privé continue de se développer à partir des dons classiques, de particuliers comme d'entreprises, mais également grâce au développement des donations, des legs ou des capitaux d'assurances vie. Les modalités de financement ne cessent cependant d'évoluer, avec toujours de nouvelles possibilités de donner comme le financement participatif (*crowdfunding*), ou plus récemment le don par SMS.

En 2015, les dons des particuliers représentaient près de 2,5 milliards d'euros de dons déclarés au titre de l'impôt sur le revenu, avec un don moyen de 450 € par foyer fiscal. Cette somme n'est pas représentative de l'ensemble des dons apportés par les particuliers aux associations. Elle ne tient pas compte notamment des dons non déclarés aux impôts, ni des dons déduits de l'ISF qui bénéficient en premier lieu aux fondations et représentent 220 millions d'euros.

Le mécénat des entreprises a également progressé ces dernières années, comme le montrent les résultats de l'enquête conduite par le CSA pour Admical⁷ publiée en mai 2016.

Au total, 14% en 2015 (contre 12% en 2013) des entreprises de plus de un salarié sont mécènes. La progression la plus importante est celles des entreprises de plus de 250 salariés qui progressent de 19 points. La moitié des entreprises de plus de 250 salariés sont désormais mécènes, et un quart des PME. Les entreprises ont donné 3,5 milliards d'euros en 2015, soit un bond de 25% entre 2013 et 2015.

Il convient de noter que ce mécénat revêt des formes diverses qui vont bien au-delà du soutien financier : mise à disposition de ressources et d'outils techniques, de compétences, outils d'évaluation...

Le mécénat financier représente 80% quand le mécénat de compétences porte sur 12%.

De plus, ce mécénat relève d'initiatives locales à plus de 80%, c'est en effet en se connaissant, et surtout en voyant directement les actions et leurs effets sur les territoires que les partenaires peuvent agir ensemble.

Le taux des entreprises mécènes serait de 14%, parmi lesquelles 72% de TPE.

L'enquête donne également des indications sur les secteurs soutenus par le mécénat, ainsi :

- le social reste le premier en termes de budget, avec 17% des sommes qui lui sont consacrées par 26% des entreprises;
- le secteur de la culture augmente et passe de 13% à 15% du budget total. Il concerne 24% des entreprises;
- le sport est le premier domaine, puisqu'il concerne 48% des entreprises, mais le budget qui lui est consacré reste plus modeste (12%);
- les entreprises s'intéressant à l'éducation ne sont que 11%, cependant la part du budget qui lui est consacrée augmente très nettement (14%).

On peut noter que l'intérêt général constitue la première motivation des entreprises mécènes.

À ce mécénat financier, il faut ajouter le mécénat en nature, qui se développe également. Pour lutter contre le gaspillage alimentaire, une loi⁸ de 2016 précise les modalités de dons aux associations caritatives de leurs invendus par les grandes surfaces.

⁷ *Le Mécénat d'entreprise en France*, enquête Admical-CSA, mai 2016.

⁸ LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Le mécénat de compétences reste stable entre 2013 et 2015, il concerne 11 % des entreprises, dont 45 % des grandes entreprises et 25 % des moins de 250 salariés. En revanche, les sommes consacrées à ce type de mécénat ont progressé de 8 points durant cette période.

Celui-ci peut revêtir des formes diverses, de la prestation de services au prêt de main-d'œuvre, en passant par la mobilisation d'une équipe pendant une très courte période.

D'autres modalités sont venues enrichir la palette des financements privés.

Parmi ceux-ci, le financement participatif (*crowdfunding*) connaît un développement important. Selon le baromètre⁹ 2015 de la finance participative, 50,2 M€ ont été collectés sous forme de dons, dont 8,3 M€ sans contrepartie, et à 99 % par les associations.

Enfin, la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, notamment son article 94, a autorisé le don par SMS. Cette possibilité avait été demandée par plusieurs associations, par l'organisation France Générosités et par le Haut Conseil à la vie associative dans son rapport sur le financement privé remis en 2014. Quelques associations avaient lancé une expérimentation, telle la Croix-Rouge en 2013. Moins d'un an après, 150 000 donateurs avaient utilisé ce dispositif.

Les associations reconnues d'utilité publique ou d'intérêt général au sens de l'article 200 du CGI et déclarées depuis au moins trois ans disposent également de la capacité juridique de recevoir des legs. Le montant estimé de ceux-ci, y compris les donations et les capitaux d'assurance vie dont sont bénéficiaires les associations, est estimé à plus de 1 milliard annuellement (y compris legs aux fondations, aux Églises et aux congrégations).

Le financement par les fondations et autres organismes privés

Le rapport du HCVA de 2014 sur le financement privé des associations soulignait la fragilité du secteur en matière de ressources et la dépendance dont souffrent un grand nombre d'entre elles par rapport à leurs financeurs pour le soutien de leurs actions d'intérêt général.

Le recul des financements publics, la difficulté à développer le mécénat et les ressources en général dans certains secteurs ont poussé des associations à se tourner plus fréquemment vers les fondations distributives pour obtenir des financements indispensables à la réalisation de leurs actions sur le terrain. Si la complémentarité entre associations et fondations bailleurs de fonds n'est plus à démontrer, il peut néanmoins être utile de s'interroger sur les répercussions éventuelles de ce type de financement sur le secteur associatif. En premier lieu se pose la question de savoir si, en répondant à des appels à projets élaborés par les fondations ou en déposant auprès de ces dernières des dossiers de financement pour des projets, les associations

9 <http://financeparticipative.org/barometre-du-crowdfunding-2015/>

ne se voient pas contraintes dans certains cas de modifier leurs propres axes stratégiques et d'ajuster leur projet associatif, afin de répondre aux critères précis définis par ces organismes financeurs.

Cette contrainte est proche de celle également imposée par les financeurs publics dans le cas d'appel à projets.

La question est de savoir dans quelle mesure ces modes de financements peuvent être de nature à peser sur la gestion et le fonctionnement de certaines associations.

Nous ne disposons pas à ce stade de données chiffrées précises concernant le financement du secteur associatif par les fondations. Néanmoins, l'étude sur les fonds et les fondations de 2001 à 2014¹⁰, réalisée par l'observatoire de la Fondation de France, donne une indication sur le volume des financements accordés par les fondations : « *La redistribution réalisée par les fondations sous forme d'aides, de subventions, de bourses ou de prix représente plus de 1,5 milliard d'euros. La philanthropie privée est donc devenue une composante incontournable du financement de l'intérêt général.* »

Cette même étude nous apprend que, depuis les années 1980 les fondations distributives sont majoritaires dans les créations et qu'elles constituent aujourd'hui 74% des fondations. En 2013, les dépenses de ce type de fondation représentaient 18% du total des dépenses des fondations, les autres fondations étant opératrices.

Les sommes en jeu sont loin d'être négligeables et l'on peut considérer que l'impact de ce type de financement sur les associations peut se révéler important.

En effet, les critères de sélection précis et les modalités de soutien définis par les fondations distributives peuvent amener certaines associations à s'écarter de leurs propres priorités afin d'obtenir des financements, dans une période où la recherche de fonds est devenue difficile et très concurrentielle. Parfois ce type de financement s'avère plus contraignant sur le fond que les modalités imposées pour obtenir une subvention publique. En effet, dans le cas d'un financement public, l'association fournit notamment des renseignements relatifs à son statut, son fonctionnement, son budget et ses ressources. Si la demande de financement concerne un projet, elle est amenée à décrire de façon détaillée les actions envisagées, les moyens qui devraient y être affectés, sans avoir à ajuster ledit projet pour répondre à des critères de sélection, comme dans le cas d'une demande de soutien effectuée auprès d'une fondation. Au regard de ces éléments, la question se pose de savoir si la baisse des financements publics et le recours à des fondations pour obtenir des financements pourraient être de nature à faire évoluer le contenu des actions développées par le secteur associatif et impacter leur capacité à innover.

La diversification des sources de financement, quand cela est possible, constitue une des réponses à cette question.

¹⁰ *Les Fonds et les Fondations en France de 2001 à 2014*, Observatoire de la Fondation de France, juin 2015.

La nature même d'une fondation et ses modalités de gouvernance sont différentes de celles des associations. L'approche est certes complémentaire, mais bien différente. Les fondateurs et les grands mécènes qui s'engagent dans la philanthropie *via* des fondations sont souvent issus du monde de l'entreprise. L'efficacité des actions développées par leurs fondations est placée au cœur de leurs démarches. Ils attendent souvent un retour sur investissement. Ce retour, mesuré par des études d'impact dans les domaines d'intervention envisagés, se répercute sur les associations bénéficiaires qui doivent remplir l'ensemble des critères de sélection et prendre en compte les indicateurs de l'organisme financeur pour être en mesure de répondre à ces exigences.

Or, pour des associations souvent en sous-effectif et réunissant peu de moyens répondre à ces exigences de plus en plus importantes, consacrer un temps précieux à la constitution de dossiers de candidature peut s'avérer parfois lourd et complexe, même si ces exigences sont de nature à rassurer les donateurs et à renforcer l'efficacité des actions sur le terrain.

Les lourdeurs administratives qui en découlent sont coûteuses et peuvent fragiliser l'implication des équipes de salariés et de bénévoles dans le développement des actions d'intérêt général.

Au stade de cette première réflexion, certaines questions peuvent être posées, notamment :

- quel peut être l'impact du financement par les fondations distributives sur le travail des associations, leur capacité à innover sur le terrain lorsque ce financement constitue une part importante des ressources de l'association ?
- la recherche constante d'efficacité peut-elle être de nature à remettre en cause l'implication des équipes et des bénévoles sur le terrain ?

Par rapport à ces interrogations, des pistes de réflexion pourraient être ouvertes, notamment sur l'implication du secteur associatif dans l'élaboration des grands thèmes faisant l'objet d'appels à projets dans un processus de coconstruction, comme cela est le cas pour certaines politiques publiques.

Enfin, pour mieux mesurer et analyser les effets du financement par les fondations, il serait nécessaire de disposer de données chiffrées plus précises.

Chapitre 9

En conclusion, quelques éléments statistiques

Dans sa précédente livraison¹ du *Bilan de la vie associative*, le Haut Conseil à la vie associative avait présenté une vaste étude en cours, conduite par l'INSEE auprès des associations.

Depuis, les premiers résultats² ont été publiés, dont les grandes lignes sont présentées ci-après.

Les chiffres portent donc sur l'année 2013 et résultent de l'interrogation de 34 400 associations, dont la moitié non employeuses. L'échantillon des réponses exploitables porte sur 18 550 associations, dont 6 130 sans salariés et 12 420 employeuses.

Cette enquête confirme qu'en 2013 la France comptait 1,3 million d'associations dont les domaines se répartissent comme indiqué dans le tableau ci-dessous³.

Domaine d'activité principal	Nombre d'associations	Proportion d'associations employeuses en %
Sports	305 500	12
Loisirs, divertissements, vie sociale	281 300	4
Culture, spectacles et activités artistiques	237 100	14
Défense de causes, de droits, d'intérêts	217 100	6
Gestion de services économiques et développement local	36 000	30
Enseignement, formation, recherche non médicale	78 200	27
Santé	42 800	14
Hébergement social ou médico-social	5 100	83
Action sociale, actions humanitaire ou caritative	97 100	24
Ensemble	1 302 200	12

Les salariés

Le tableau montre que les associations ayant recours uniquement au bénévolat s'élèvent à environ 88% du total, avec des écarts importants selon les

1 Haut Conseil à la vie associative, *Bilan de la vie associative 2012-2014*, La Documentation française, juin 2015.

2 *INSEE Première*, n° 1587, mars 2016, «Neuf associations sur dix fonctionnent sans salariés».

3 *INSEE*, «Enquête associations 2014»; in *INSEE Première*, n° 1587.

secteurs. Ces données confirment la place du bénévolat dans les associations, y compris dans les associations employeuses.

Le nombre d'emplois par associations est assez faible, 55% ont un à deux salariés. Au total, il y aurait 1,9 million d'emplois dans les associations, ce qui ne correspond pas au même nombre de salariés, puisque certains occupent plusieurs emplois à temps partiel. Le nombre d'équivalents temps plein est de 1,3 million.

Comme on le sait depuis longtemps, le secteur sanitaire, social et médical est l'employeur le plus important, avec 60% des emplois salariés nécessaires dans les établissements et dans l'accompagnement des personnes âgées ou handicapées notamment.

Le temps partiel est particulièrement répandu dans le secteur culturel et sportif. Ce sont des animateurs, des éducateurs qui interviennent quelques heures par semaine.

Aux côtés des salariés classiques et des bénévoles, d'autres personnes participent à la mise en œuvre du projet. Il peut s'agir de volontaires, de stagiaires ou de personnels mis à disposition.

Le volume d'heures réalisées par ces personnes est estimé à 5% de celui des salariés directs.

Les volontaires du service civique sont présents dans tous les secteurs, les mis-à-disposition sont surtout présents dans les associations d'enseignement, de formation ou proches de l'école.

Les bénévoles

Le nombre de participations bénévoles, à ne pas confondre avec le nombre de bénévoles (un même bénévole peut s'engager dans plusieurs associations), est de 23 millions, dont 21% dans les associations employeuses.

Le nombre d'heures de bénévolat correspond à 467 000 équivalents temps plein dans les associations non employeuses et à 213 000 dans les associations employeuses.

L'investissement est variable selon les secteurs, les associations sportives bénéficient du quart des heures de bénévolat mobilisées dans les associations, alors qu'elles n'utilisent que 4% des heures salariées. Les secteurs de l'action sociale, humanitaire ou caritative et de l'hébergement social ou médico-social utilisent plus de la moitié des heures salariées et 16% des heures de bénévolat.

Quelques éléments sur la structure financière des associations

L'enquête montre que les ressources financières des associations s'élèvent en 2013 à 104 milliards d'euros, dont 94 milliards pour les seules associations

employeuses, qui ne représentent que 12 % du total des associations. Il est assez logique que les associations qui emploient le plus de salariés aient les ressources financières les plus élevées. Ce sont ces associations qui, bien souvent, tirent une grande partie de leur financement du financement d'activités par la collectivité publique, conseils départementaux notamment.

Selon que l'association est employeuse ou pas, l'origine des ressources diffère fortement. Ainsi les cotisations représentent 8 % du budget des associations employeuses et 35 % des non-employeuses.

A contrario, les associations qui n'ont pas de salariés fournissent peu de prestations pour la collectivité publique et les recettes d'activités publiques représentent 4 % de leur budget, contre 30 % du budget des associations employeuses.

Le tableau⁴ ci-dessous éclaire sur la répartition des ressources dans les associations employeuses et non employeuses

Nature des ressources	Associations employeuses	Associations non employeuses
Subventions	17,5 Md€	1,1 Md€
Recettes d'activités publiques	28,2 Md€	0,4 Md€
Recettes d'activités privées	30,9 Md€	3,4 Md€
Cotisations	7,3 Md€	3,6 Md€
Dons, mécénat, fondations	3,5 Md€	0,8 Md€
Autres	6,6 Md€	0,9 Md€

Les avantages en nature représentent une part importante des aides aux associations, 52 % d'entre elles bénéficient de mise à disposition de locaux ou de terrain, particulièrement celles des secteurs sportifs, culturels ou de loisirs, surtout si elles sont locales. Les tarifications particulières pour l'eau ou toute forme d'énergie constituent également une forme d'aide appréciée pour 17 %.

Le champ d'intervention des associations

Les associations interviennent localement pour 42 % d'entre elles, 27 % au niveau intercommunal, 14 % au niveau départemental et 17 % aux niveaux régional ou interrégional. Comme on peut s'y attendre, les associations employeuses interviennent sur un territoire plus important, ayant plus de moyens et des permanents pour conduire leurs actions. Il convient également de souligner que ce rayon d'action diffère aussi selon le secteur d'intervention. Une association de loisirs intervient dans la proximité pour la population locale, tout comme les associations de défense de quartiers.

⁴ INSEE, « Enquête associations 2014 ».

Même si leur domaine d'intervention peut être géographiquement limité, l'appartenance à un réseau reste assez répandue puisque, en 2013, 35 % appartiennent à un ou plusieurs réseaux. Pour les associations employeuses, cette proportion atteint 51 %.

Cette adhésion à un réseau a plusieurs causes. Il peut s'agir, notamment au niveau local, de mutualiser des ressources, des moyens matériels, humains, financiers. Cela peut aussi permettre de proposer des actions complémentaires à une population diverse sur un même territoire. Enfin, c'est aussi occasion de travailler en commun pour formuler des propositions auprès des pouvoirs publics.

Deux enquêtes et des résultats très proches⁵

Cette enquête conduite par l'INSEE est la première de grande envergure sur le sujet, elle fait suite à la recommandation du rapport du CNIS de 2010⁶. Auparavant, l'essentiel des données statistiques sur l'ensemble des questions concernant les associations provenait des travaux du Centre d'économie de la Sorbonne issus des enquêtes Paysage associatif⁷⁸.

Il est intéressant de comparer ces deux enquêtes, et surtout de constater les convergences alors que les échantillons et les méthodes sont différents. En effet, l'enquête conduite par le Centre d'économie de la Sorbonne porte sur un échantillon de 7 609 associations, à comparer aux 18 550 de l'enquête INSEE. La première résulte d'une collecte effectuée en 2011 et 2012, la seconde en 2013. Il convient de noter que le nombre d'associations sans salarié ayant répondu est de 5 484 pour l'enquête Paysage associatif et de 6 130 pour l'enquête INSEE, ce qui permet de comparer des données proches en termes de masse.

Les secteurs d'activité identifiés sont également proches, sauf pour le secteur social et de santé, pour lequel l'INSEE a identifié des sous-catégories, selon que l'association pratiquait l'hébergement ou non.

Premier constat, le chiffre estimé de 1,3 million d'associations vivantes est confirmé dans les deux enquêtes, ainsi que la proportion d'associations employeuses, entre 12 % et 14 %. La part croissante du nombre d'associations sans salarié est également confirmée.

5 Pour plus d'information, voir Tchernonog Viviane, « Enquête associations » de l'INSEE et « Enquête paysage associatif » du CES, analyses et mesures de l'activité des associations : de fortes convergences, avril 2016.

6 Édith Archambault, Jérôme Accardo, Brahim Laouisset, *Connaissance des associations*, rapport du groupe de travail CNIS, n° 122, décembre 2010.

7 Enquêtes conduites en 1991, 2001, 2006 et 2012 par le Laboratoire d'économie sociale et le laboratoire Matisse, unités recherche CNRS-université Paris I, qui ont été en partie à l'origine de la création du centre d'économie de la Sorbonne, unité mixte de recherche 8595 CNRS-université Paris I, au sein duquel a été conduite la dernière « *Enquête paysage associatif* ».

8 Tchernonog Viviane, *Le Paysage associatif français. Mesures et évolutions*, deuxième édition, Dalloz Juris Associations, Paris, 2013.

Dans les deux cas, les associations sportives, culturelles, de loisirs et de vie sociale représentent la très grande majorité des associations existantes, de 63 à 66 % selon l'enquête. Il est intéressant de noter que si les associations sportives restent les premières dans le stock des associations (24 %), ce n'est plus le cas dans les créations où elles sont devancées par le secteur culturel. En 2012, on recense plus de 23 % de créations dans le domaine de la culture et des pratiques artistiques et culturelles, et seulement 15,5 % dans le secteur sports et activités de plein air.

Les chiffres concernant l'emploi sont également très proches d'une enquête à l'autre, confirmant la part importante du nombre de salariés dans le secteur social et médico-social au regard du total pour l'ensemble des associations (60 % dans l'enquête INSEE et 57 % dans celle de la Sorbonne).

Sur le bénévolat, les écarts sont plus importants entre les deux enquêtes, puisque l'INSEE estime à 680 000 équivalents temps plein l'activité bénévole, quand le Centre d'économie de la Sorbonne l'évalue à 1 090 000.

Cette différence mérite un examen approfondi et les chercheurs⁹ qui ont travaillé sur ces données, ayant accès à l'ensemble des chiffres de l'enquête INSEE vont poursuivre leurs analyses afin d'apporter un éclairage sur ce point.

Il faut noter que les autres données sur le bénévolat (nombre de participations bénévoles, répartition par secteur d'activité et entre associations employeuses et non employeuses) sont très proches entre les deux enquêtes.

En conséquence, une autre divergence forte apparaît, qui concerne le volume horaire annuel moyen par participation bénévole. On serait à 48 heures pour l'INSEE et à 74 heures pour le CES, or l'enquête INSEE sur la vie associative de 2002 notait un volume de 80 heures, ce qui montrerait une baisse considérable en dix ans. Des travaux d'approfondissement et des enquêtes spécifiques sur le bénévolat seraient de nature à nous renseigner.

Ces résultats différents sont également à rapprocher de la perception que les personnes s'engagent davantage mais sur des durées plus courtes, une ou deux implications fortes dans l'année par exemple. Ces réflexions montrent tout l'intérêt d'enquêtes précises, avec des méthodes d'analyses rigoureuses pour bien comprendre la nature du bénévolat aujourd'hui, son évolution et les réponses à apporter pour encourager le bénévolat dans la durée et sécuriser ainsi les missions des associations.

Sur le point des ressources des associations et du budget du secteur, les chiffres présentent quelques écarts. Ainsi, pour l'INSEE, le budget cumulé du secteur associatif est de 104,2 milliards quand il est de 85,5 milliards pour le CES. Même si deux années séparent ces données (2011 et 2013), l'écart important peut s'expliquer par des méthodes et par une prise en compte des postes différentes. En revanche, sur la structuration des budgets, les écarts sont beaucoup moins importants.

9 Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau.

En conclusion, cette enquête INSEE attendue depuis longtemps apporte des éléments très utiles pour une meilleure connaissance des associations, et les analyses complémentaires qui devraient suivre permettront à tous, observateurs, pouvoirs publics, chercheurs, de mieux appréhender la richesse du secteur, ses évolutions et ses besoins.

Tous ces éléments plaident également pour des enquêtes périodiques et suffisamment rapprochées pour bien comprendre le rôle irremplaçable que jouent depuis longtemps les associations dans la société au service de l'intérêt général.

ANNEXES

ANNEXE 1

Arrêté de nomination des membres du Haut Conseil à la vie associative

Arrêté du 4 octobre 2016 portant nomination des membres du Haut Conseil à la vie associative

Par arrêté du Premier ministre en date du 4 octobre 2016 sont nommés membres du Haut Conseil à la vie associative pour une durée de cinq ans :

Mme Nicole Alix

Mme Stéphanie Andrieux

Mme Hélène Beck

M. Simon Besnard

Mme Joëlle Bottalico

M. Johann Cauët

M. Alain Christnacht

M. Antoine Colonna d'Istria

Mme Gwenaëlle Dufour

M. Philippe-Henri Dutheil

M. Philippe Eynaud

Mme Françoise Fromageau

M. Vincent Gaveriaux

M. Bruno Genty

Mme Fanny Gérôme

M. Laurent Ghekière

M. Thierry Guillois

Mme Anca Ilutiu

Mme Carole Orchamp

Mme Véronique Quet

M. Michel de Tapol

Mme Claire Vapillon

M. Gilles Vermot-Desroches

Mme Fabienne Verrier

Mme Catherine Vialle.

Sont nommés au titre des personnalités qualifiées du Haut Conseil à la vie associative pour une durée de cinq ans :

M. Christian Alibay

Mme Brigitte Clavagnier

M. Laurent Gardin

M. Henri Rabourdin

Mme Viviane Tchernonog

ANNEXE 2

Avis et rapports du HCVA 2015-2016

Rapports et avis	Propositions du HCVA
Avis sur le projet d'ordonnance de transposition de la directive marchés publics – janvier 2015	Le HCVA avait formulé plusieurs propositions et interrogé sur la répartition des textes entre niveau législatif et niveau réglementaire. Il demandait que les critères et les principes d'attribution du marché relèvent de la loi Le HCVA demandait que soit proscrite toute conception extensive de la notion de pouvoir adjudicateur. Le HCVA demandait également que les termes de « service public » ne soient pas utilisés quand il est question d'association.
Avis projet d'agrément ESUS avril 2015	Que les termes « au moins 66 % » concernant les charges d'exploitation liées aux activités participant à la recherche d'une utilité sociale soient remplacés par les termes « constituent une part prépondérante »
Avis sur les projets de décrets relatifs aux associations et fondations – mai 2015	Le HCVA demandait que la date d'arrêt du projet de fusion qui est fixée avant la réunion des instances à deux mois soit réduite à un mois.
Avis sur le projet de circulaire concernant les relations entre les pouvoirs publics et les associations – juin 2015	Quelques propositions rédactionnelles qui ne remettaient pas en cause le projet de texte
Avis décret DLA – juin 2015	Le HCVA avait demandé des précisions sur les termes « appel à manifestation d'intérêt » Et proposé que dans la commission d'examen des dossiers figure la CNCRESS
Avis sur le projet d'ordonnance de simplification pour les associations – juin 2015	Le HCVA a formulé un certain nombre de remarques : Proposer une durée de cinq ans et non sept ans pour les agréments Proposer le principe d'agrément des fédérations transmis aux associations membres, au-delà du secteur sport Compte tenu de la suppression des termes « campagne à l'échelon national », le HCVA a souhaité savoir comment seraient traités les appels privés dans le cadre d'une fondation familiale par exemple, notamment en termes d'obligation ou pas de CER Le HCVA souhaite avoir un représentant dans la commission consultative d'établissement du CER
Avis relatif au projet de loi République numérique, articles 8, 9 et 37 – novembre 2015	Le HCVA a appelé l'attention sur la diffusion des données dans le cadre de l'ouverture publique de celles-ci Il a souligné avec intérêt la facilitation du don par SMS qu'il avait proposé dans son rapport sur le financement privé
Commentaires sur le projet BIC – Réductions d'impôts – Mécénat ou réduction d'impôt pour les dons en faveur des œuvres et des organismes visés à l'article 238 bis du CGI – décembre 2015	Le texte proposé à la consultation est incomplet, le HCVA a appelé l'attention sur plusieurs points : Ouvrir la possibilité du régime fiscal du mécénat aux organismes qui collectent au profit d'un tiers Le HCVA a proposé quelques ajouts quant aux secteurs ouvrant au régime du mécénat Il demande quelques aménagements pour les organismes intervenant à l'étranger
Avis relatif à l'appel à projets de <i>social impact bonds</i> – mars 2016	Le HCVA a appelé à la plus grande vigilance quant à l'utilisation de ce mode de financement et à ses critères d'évaluation Il a proposé une réelle expérimentation et que son analyse soit établie avant de développer ce mode de financement

Avis sur l'article 8 du projet de loi Égalité et citoyenneté – mars 2016	Le HCVA a proposé d'élargir le congé d'engagement au-delà des élus des instances dirigeantes, en l'ouvrant aux responsables d'activités Il a également souhaité que ce dispositif soit inscrit en cohérence avec le congé d'engagement citoyen inclus dans le compte personnel d'activité
Document sur les nouvelles formes d'engagement – mars 2016	Document de propositions pour les associations
Rapport sur l'intérêt général – mai 2016	Le rapport rendu par le HCVA compte plusieurs <i>scenarii</i> pour aboutir à une reconnaissance d'intérêt général partagée par les administrations concernées par les associations demandeuse.
Avis sur le projet de décret tronc commun d'agrément et appel à la générosité – juin 2016	Sur la partie tronc commun, propositions rédactionnelles Sur la partie générosité : le HCVA propose de ne pas introduire la notion de « modalité » qui selon lui ajoute à la loi Enfin il suggère également que les représentants d'associations désignés pour siéger dans la commission consultative sur le CER aient une réelle expertise dans le domaine
Avis sur le projet de décret relatif aux caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention juillet 2016	Pas de remarques particulières
Avis sur deux projets de décrets pris en application de l'article 39 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels – septembre 2016	Que l'engagement de 200 heures par an prévu dans le CEC pour validation donnant droit à formation ou jours de congé soit possible dans deux associations et non une seule
Avis sur un projet d'article à inscrire dans le livre des procédures fiscales concernant le contrôle des reçus émis par les associations bénéficiaires de dons – octobre 2016	Le HCVA a veillé à ce que ce contrôle dans les formes prévues se limite à celui de la concordance entre les documents justificatifs et les écritures dans les comptes des organismes
Rapport sur l'utilisation des outils électroniques par les associations – novembre 2016	Ne pas introduire de dispositions dans un texte réglementaire Élaboration d'un court guide de bonnes pratiques et de recommandations dans ce domaine
Saisine sur un projet d'instruction fiscale relative au mécénat et concernant des cas particuliers. Décembre 2016	Apporter quelques clarifications concernant l'application de l'article 238 <i>bis</i> 4 du code général des impôts
Saisine en cours sur la Charte du service civique	

ANNEXE 3

Principaux textes publiés en 2015 et 2016

2015

Décret n° 2015-23 du 12 janvier 2015 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la consommation

Décret 2015-49 du 22 janvier 2015 fixant le montant minimum pour la création d'un fonds de dotation

Ordonnance n° 2015-82 du 29 janvier 2015 relative à la simplification et à la sécurisation des modalités d'application des règles en matière de temps partiel issues de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi

Décret n° 2015-317 du 19 mars 2015 relatif à l'autorité autorisant les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif

BOFIP BOI-TPS-TS-30-20150204, taxe sur les salaires

Décret n° 2015-442 du 17 avril 2015 relatif à l'exonération de droits de mutation à titre gratuit des dons et des legs effectués au profit de personnes morales ou d'organismes dont le siège est situé dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen

Arrêté du 17 avril 2015 modifiant l'arrêté du 28 février 2011 fixant les modalités d'application de la procédure d'agrément des organismes mentionnés aux 4 *bis* des articles 200 et 238 *bis* et au I de l'article 885-0 V *bis* A du code général des impôts, dont le siège est situé dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen

Loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, notamment son article 20

Décret n° 2015-581 du 27 mai 2015 relatif au volontariat associatif

BOFIP BOI-IS-CHAMP-10-50-20-20-20150401, seuil d'exonération de l'IS

Décret n° 2015-719 du 23 juin 2015 relatif à l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » régi par l'article L. 3332-17-1 du code du travail

Décret no 2015-732 du 24 juin 2015 relatif au Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire

Décret n° 2015-807 du 1^{er} juillet 2015 pris pour l'application de la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire et relatif aux fondations

Décret n° 2015-806 du 3 juillet 2015 instituant une aide à l'embauche d'un premier salarié

Décret n° 2015-832 du 7 juillet 2015 pris pour l'application de la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire et relatif aux associations

Ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (concerne aussi les associations)

Décret n° 2015-1017 du 18 août 2015 relatif au seuil déclenchant le recours à un commissaire aux apports pour les opérations de restructuration des associations et des fondations

BOI-BIC-RICI-20-30-10-20-20150805, publiée le 5 août 2015, «Mécénat : conditions de versement par les entreprises»

BOI-BIC-RICI-20-30-10-30-20150805, publiée le 5 août 2015, «Mécénat 238 bis : sanctions et rescrit»

Décret n° 2015-1034 du 19 août 2015 modifiant le décret n° 2011-773 du 28 juin 2011 relatif au Haut Conseil à la vie associative

Décret n° 2015-1103 du 1^{er} septembre 2015 relatif au dispositif local d'accompagnement

Circulaire n° 5811/SG du 29 septembre relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la *Charte d'engagements réciproques* et soutien public aux associations

Décret n° 2015-1219 du 1^{er} octobre 2015 relatif à l'identification des personnes morales de droit privé ayant la qualité d'entreprises de l'économie sociale et solidaire

Décret n° 2015-1237 du 7 octobre 2015 modifiant le décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental

Circulaire SG 2015/353 du 9 décembre 2015 relative au développement du service civique

Instruction RDFB 1520836N du 22 décembre 2015 du Gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales

Instruction INTB 1531125 J du 22 décembre 2015 du Gouvernement relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

2016

Décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 instituant une aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises (concerne aussi les associations)

Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (art. 1^{er} sur le don des invendus)

Décret n° 2016-387 du 29 mars 2016 pris pour l'application du chapitre III de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations et relatif à la modernisation du fonctionnement des fédérations sportives agréées

Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (application de l'ordonnance du 23 juillet 2015 sur les marchés publics)

Décret n° 2016-433 du 11 avril 2016 portant création du Haut Commissaire à l'engagement civique

BOFIP-Impôts, BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-20 du 26 mai 2016 sur les indemnités kilométriques vélo

Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique

Arrêté du 10 juin 2016 portant incorporation à l'annexe IV au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de cette annexe (actualisation de la valeur de contrepartie remise au donateur, passage de 65 € à 69 €)

BOI-IR-RICI-250-10-10 – du 26 juillet 2016 Réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers
- Conditions d'application – Conditions générales d'application – Cercle restreint

Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique : art. 94 relatif au don par SMS. Pour en savoir plus : <http://www.economie.gouv.fr/dons-sms-republique-numerique>

Décret n° 2016-1574 du 23 novembre relatif aux représentants des parents d'élèves siégeant dans les conseils départementaux, régionaux, académiques et nationaux

Décret n° 2016-1826 du 21 décembre 2016 relatif aux modalités de déclaration de l'engagement associatif bénévole dans le cadre du compte d'engagement citoyen

Décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations. Pour en savoir plus : http://www.associations.gouv.fr/le-formulaire-unique-de-demande-de-subvention-est-en-ligne.html?var_mode=calcul

Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, art. 88 sur le crédit d'impôt, taxe sur les salaires

Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, art. 17 et art. 42 sur le contrôle des reçus de dons et sur l'extension des dons éligibles aux reçus fiscaux pour la sauvegarde de biens culturels menacés en cas de conflit armé.

ANNEXE 4

Membres du groupe associations du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Conseiller(ère)	Fonction associative au titre de laquelle le (la) conseiller(ère) a été nommé(e) au CESE	Titre au CESE
Jean-Karl Deschamps	Secrétaire général adjoint de la Ligue de l'enseignement	Président du groupe associations Vice-président de la section de l'éducation, de la culture et de la communication Membre de la section de l'économie et des finances Membre de la commission temporaire « revenu minimum social garanti »
Philippe Jahshan	Président de Coordination Sud	Membre de la section des affaires européennes et internationales Membre de la section de l'environnement
Delphine Lалу	Directrice de la RSE et des fondations du groupe AG2R La Mondiale	Présidente de la section des activités économiques Membre de la commission temporaire « évolution de la fonction publique »
Yann Lasnier	Secrétaire général de la fédération Léo-Lagrange	Vice-président de la section de l'aménagement durable des territoires Membre de la section du travail et de l'emploi Membre suppléant de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité
Marie-Claude Martel	Présidente de la COFAC, Coordination des fédérations et des associations de culture	Secrétaire du bureau du CESE Membre de la section de l'éducation, de la culture et de la communication Membre de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation Membre de la délégation à l'outre-mer
Françoise Sauvageot	Vice-présidente du CNOSF	Membre de la section de l'éducation, de la culture et de la communication Membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité
Jean-François Serres	Membre du conseil d'administration de l'UNIOOSS, référent MONALISA	Membre de la section des affaires sociales et de la santé Membre suppléant de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques
Marie Trelly-Kane	Présidente d'Uni-cités	Membre de la section des affaires européennes et internationales Membre de section de l'aménagement durable des territoires Membre de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

ANNEXE 5

Rapports du CESE réalisés par des membres du groupe associations*La Politique française de coopération internationale dans le cadre de l'Agenda 2030 du développement durable*

Philippe Jahshan, 12 octobre 2016

L'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) et l'Accord de Paris en 2015, dans un contexte mondial marqué par les inégalités croissantes, les crises multiformes et les conflits, ouvre une voie pour faire converger l'ensemble des pays de la planète vers un modèle de développement où la croissance économique serait indissociable de la cohésion sociale et de la protection de l'environnement. Saisi par le Gouvernement au sujet des conséquences de l'adoption de ce nouvel Agenda du développement durable sur les orientations et les missions de la politique française de coopération, le CESE recommande de faire du développement durable un véritable projet politique et l'axe d'orientation d'une coopération française ambitieuse. Pour cela, il préconise notamment le retour à un ministère de plein droit chargé de la coopération pour le développement durable et la solidarité internationale, l'accroissement des moyens financiers publics dédiés à l'aide au développement, avec 0,7 % du revenu national brut consacré à l'aide publique au développement d'ici à 2022, et surtout de soutenir et de valoriser le rôle de la société civile.

Vers la démocratie culturelle

Rapport en cours de Marie-Claire Martel

Passer d'une culture « pour tous » à une culture « avec tous » ; permettre à chaque individu, à travers la culture, de s'interroger sur le sens de l'intérêt général ; redonner – par la pratique, l'appréciation ou l'exposition culturelle – la conscience à chacun qu'il n'y a qu'ensemble que nous pouvons faire société (comme l'entendait Jean Vilar, avec toute la société) ... tels sont les enjeux de cette saisine.

Sans déposséder l'élue de sa parole politique ou de son pouvoir décisionnaire, comment impliquer les citoyens à la vie de la cité ? Quelles articulations imaginer entre tous les acteurs ? Comment assurer un processus de concertation équitable et continu, tout en garantissant la prise en compte de l'intérêt général ? Par quels moyens et de quelle manière offrir aux citoyens non seulement ce qu'ils attendent en termes de culture mais aussi ce qu'ils n'attendent pas ? Comment garantir l'absence de toute dérive communautariste, par laquelle la participation de quelques-uns pourrait déboucher sur l'exclusion des autres ? Voici pour partie les interrogations qui animeront l'élaboration de cette saisine.

Service civique. Quel bilan ? Quelles perspectives ?

Rapport en cours de Jean-François Serres, corapporteur

Créé par une loi du 10 mars 2010, le service civique propose aux jeunes âgés de 16 à 25 ans, filles et garçons, français ou résidents, quels que soient leur niveau d'étude et leur projet d'avenir, de consacrer six à douze mois de leur vie à des missions d'intérêt général. Le président de la République a confirmé sa volonté de le généraliser, avec un objectif de 350 000 jeunes par an d'ici deux à trois ans, soit l'équivalent de 50 % d'une classe d'âge. Le dispositif a d'ores et déjà mobilisé environ 100 000 jeunes.

La Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques apportera, à travers une étude, un regard complémentaire à l'analyse du rapport public annuel de 2014 de la Cour des comptes.

L'objectif de cette étude est donc de tirer un bilan du service civique et de formuler des pistes de réflexion qui permettront à ce dispositif, amené à se développer, de relever le défi de la cohésion sociale par l'amélioration notamment de l'insertion sociale des jeunes et la valorisation de leurs engagements citoyens.

Combattre l'isolement pour plus de cohésion et de fraternité

Rapport en cours par Jean-François Serres

La lutte contre l'isolement social est un enjeu de santé publique, notamment en termes de politique de prévention. L'isolement social est un déterminant de santé, il accélère les pertes d'autonomie, provoque dépressions et suicides, et entraîne de nombreux dysfonctionnements dans nos modes de prise en charge. Il est la cause de nombreux non-recours. Le coût de ce nouveau risque social est sans nul doute considérable.

Le projet de rapport du CESE visera à mieux appréhender la réalité, les causes et l'impact de la pauvreté relationnelle, sous l'angle à la fois de la santé et de la cohésion sociale. Le projet d'avis tracera les grands principes d'une politique adaptée qui allie la puissance publique et les engagements individuels et collectifs, et articule l'intervention sociale avec le pouvoir d'agir des entourages proches (famille, amis, voisins, bénévoles...) pour protéger, développer et retisser les liens sociaux.

ANNEXE 6

Liste des rapports au CESE en lien avec les associations et les fondations

Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite
10/11/2015

Les Forces vives au féminin
28/10/2015

L'Emploi dans la transition écologique
26/05/2015

Une école de la réussite pour tous
12/05/2015

Réussir la conférence Climat Paris 2015
29/04/2015

Nouvelles Monnaies : les enjeux macro-économiques, financiers et sociétaux
15/04/2015

Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)
14/04/2015

Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes
25/03/2015

La Microfinance dans les outre-mer
10/02/2015

La Place des dispositifs médicaux dans la stratégie nationale de santé
27/01/2015

Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques
14/01/2015

Les Données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté
13/01/2015

La Construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux
14/12/2016

Les Mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale
13/12/2016

La Transition agroécologique : défis et enjeux
23/11/2016

La Coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour le.la consommateur.rice et l'emploi

25/10/2016

La Politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable

12/10/2016

Les Circuits de distribution des produits alimentaires

11/05/2016

L'Impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner

10/05/2016

ANNEXE 7

Bibliographie

Chapitre 1

Réflexions sur l'intérêt général. Rapport public 1999, Conseil d'État

Noëlle Lenoir, *L'Intérêt général, norme constitutionnelle ?* in Colloque du Conseil constitutionnel, octobre 2006

Guillaume Merland, *L'Intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in Colloque du Conseil constitutionnel, octobre 2006

Sous la direction de Xavier Engels, Matthieu Hély, Aurélie Peyrin, Hélène Trouvé, *De l'intérêt général à l'utilité sociale*, L'Harmattan, 2006

Jerry Sainte-Rose, *L'Intérêt général et le juge*, in Colloque du Conseil constitutionnel, octobre 2006

HCVA, *Rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations*, mai 2016

Hubert Allier, Charles-Benoît Heidsieck, *Intérêt général : nouveaux enjeux, nouvelles alliances, nouvelle gouvernance*, rapport collectif, novembre 2015

Chapitre 2

Philippe Eynaud, *La Gouvernance entre diversité et normalisation*, collection Hors-Série, Dalloz Juris Éditions, 234 pages, décembre 2015

Viviane Tchernonog et Jean-Pierre Vercamer, *Trajectoires associatives : enquête sur les facteurs de fragilité des associations*, Étude Deloitte et CNRS Recherche, mars 2006

François Bloch-Lainé, *Faire société : les associations au cœur du social*, Paris, Syros, 1999. Et. Lafore, Robert, 2010; *Faire société : les associations de solidarité par temps de crise*, UNIOPSS, Paris, Dunod

Jean-Louis Laville, Anne Salmon, *Associations et action publique*, Desclée de Brouwer, Paris, septembre 2015

42^{es} Rencontres nationales du réseau national des maisons des associations, *De (nouvelles) relations entre les pouvoirs publics et les associations*, Avignon, juin 2015

Chapitre 3

Guide d'usage de la subvention, ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, DJEPVA, septembre 2016

Avis du HCVA sur le Paquet Almunia, adopté en session plénière du 15 septembre 2012.

Chapitre 4

Gérard Larcher, président du Sénat, rapport au président de la République, *La Nation française en héritage*, avril 2015

Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale, rapport au président de la République, *Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique*, avril 2015

France Stratégie, Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes, juin 2015

L'Évolution de l'engagement bénévole associatif en France de 2010 à 2016, étude France Bénévolat d'après le sondage IFOP de mars 2016

«Trente ans de vie associative», *INSEE Première*, n° 1580, janvier 2016

HCVA, *Les Nouvelles Formes d'engagement*, mars 2016

Recherches et solidarités, *La France bénévole en 2016*, juin 2016

Chapitre 5

Claude Onesta et Jean-Marc Sauvé, *Pour que vive la fraternité. Propositions pour une réserve citoyenne*, rapport au président de la République, juillet 2015

La France s'engage. Rapport d'activité de l'accompagnement, décembre 2016

Chapitre 6

Dossier de *La Gazette des communes*

Tout savoir et tout comprendre sur la loi ESS, ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie décembre 2014

«La place des associations de solidarité dans la loi ESS», *Les Cahiers de l'UNIOPSS*, mars 2015

Chapitre 7

Qualification d'intérêt général des organismes recevant des dons. Notion de « cercle restreint », rapport d'Yves Blein, député du Rhône, mars 2016

HCVA, *Rapport sur l'intérêt général fondant l'intervention des associations*, mai 2016

HCVA, *Rapport sur l'utilisation des outils électroniques dans le fonctionnement des associations*, novembre 2016

La Place du numérique dans le projet associatif en 2016, Recherches et solidarités avec Solidatech, novembre 2016

Chapitre 8

Le Mécénat d'entreprise en France, enquête Admical-CSA, mai 2016

Les Fonds et les Fondations en France de 2001 à 2014, Observatoire de la Fondation de France, juin 2015

«Neuf associations sur dix fonctionnent sans salariés», *INSEE Première*, n° 1587, mars 2016