La vie associative

Le magazine de la Conférence permanente des coordinations associatives

n° 19 octobre 2012 cpca.asso.fr

Des relations partenariales dégradées

Acquérir une culture de l'excédent

Dominique Plihon

TRIBUNE

« La baisse drastique des dépenses publiques risque de conduire à l'inverse de l'effet recherché »

FINANCEMENT

LES ASSOCIATIONS RÉUSSIRONT-ELLES LEUR MUTATION ÉCONOMIQUE ?

LES ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE VOUS INVITENT AUX MANIFESTATIONS DE VOTRE RÉGION.

Achetons responsable • Consommons bio • Déplaçons-nous écolo
Epargnons solidaire • Protégeons-nous mutuellement
Agissons ensemble • Entreprenons et travaillons autrement

Le Mois SOCIALE ET SOLIDAIRE, L'ÉCONOMIE QUI A DU SENS.

www.lemois-ess.org

Novembre 2012

Découvrez le programme sur **www.lemois-ess.org**

Une initiative CN cres

La vie associative

Directrice de la publication
Nadia Bellaoui

Responsables de la rédaction
Hubert Allier et Brigitte Giraud
(vice-présidents de la CPCA)

Rédaction
Marie Lamy (CPCA),
Hélène Spoladore (La Pirogue)

Ont participé à ce numéro
Michel Clézio (Urof), Béatrice de Durfort (Centre français des fondations), Michel Hainque (CSESS), Monique Millot-Pernin (Banque de France), Henri Noguès (université de Nantes), João Palma (ID2), Séverine Pellerin (Terre de liens), Dominique Plihon (Les Économistes atterrés).

Illustrations
Flow

Infographie
Aurélie Jallut (Marque de fabrique)

Maquette
Jonathan Debauve

Impression
Chevillon Imprimeur,
26 boulevard Kennedy — 89101 Sens

Publication réalisée avec le soutien de la Caisse des dépôts et de la Mission Économie sociale de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

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

Vous pouvez commander ce numéro par mail à contact@cpca.asso.fr ou sur notre site cpca.asso.fr/la-vie-associative.

Exemplaire papier
4 € (5 €, frais de port inclus)

Publication éditée par la CPCA

28 place Saint-Georges 75009 Paris
01 40 36 80 10
contact@cpca. asso.fr
cpca.asso.fr

ISSN : 1761- 9149
Dépôt légal à parution
Éditée en 3500 exemplaires

Pour un financement de l'intérêt général repensé

Par Hubert Allier, vice-président de la CPCA

©F. Stijepovic

En septembre 2008 paraissait le premier numéro de *La Vie associative* consacré aux financements des associations. Chacun pourra mesurer les importantes évolutions auxquelles a été, est et sera encore confronté le monde associatif pour rester présent dans le concert des acteurs socio-économiques qui comptent dans notre pays.

Alors qu'en 2008, on se demandait si le financement associatif se caractériserait par la continuité, la crise ou le renouveau, quatre ans après, aucun de ces scénarios ne s'est imposé ! Deux mouvements contraires ont marqué la période. L'évolution de la situation politique, sociale et économique marquée par des crises successives a redessiné le paysage dans lequel exercent les acteurs associatifs et bousculé leurs fondements historiques. Les associations ont dû se dépouiller de « leurs habits sur mesure » pour revêtir « le prêt-à-porter » de l'entreprise du secteur marchand mieux connu et maîtrisé. Mise en concurrence, marchés publics, appel d'offres ou à projets, baisse des subventions publiques, relations partenariales dégradées… les associations ont été bousculées dans leur organisation et leur fonctionnement, mises en danger par l'évolution des financements et des règles du jeu. Elles ont cherché à préserver leurs projets en résistant à la pression et à la mode, en recherchant de nouveaux partenariats et financements, en revisitant leur gouvernance, en se regroupant et en mutualisant. Au moment même où le secteur associatif faisait son *aggiornamento*, nombreux parmi les politiques et acteurs économiques reconnaissaient l'apport incontournable du secteur non lucratif quand celui-ci porte un projet d'intérêt général ancré dans les réalités territoriales visant à renforcer la cohésion sociale et s'appuyant sur des partenariats publics et privés solides. Comment maintenir et développer l'association au service de l'intérêt général si le dumping social, la marchandisation, la banalisation restent le modèle dominant ? Le temps est donc venu de faire un choix, de doter les associations d'un environnement institutionnel et économique favorisant leur développement tout en confirmant leurs places et leurs rôles au sein de la société.

La CPCA est force de propositions pour y parvenir. Ce numéro en témoigne et vous retrouverez ces propositions en page 44.

La vie associative n°19

ÉDITORIAL
Hubert Allier : « Pour un financement de l'intérêt général repensé » 3

ARTICLE Financement des associations : les résultats de l'enquête CPCA/France Active 6

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT PUBLIC 8

ARTICLE Des financements publics en berne 10

ENTRETIEN
Michel Hainque : « Nous n'avons qu'une vision fragmentaire des aides aux associations » 12

ARTICLE Inégalités entre tissus associatifs locaux : un risque à prévoir ? 14

ÉVOLUTION DES RELATIONS CONTRACTUELLES 16

ARTICLE Des relations partenariales dégradées 18

ENTRETIEN
João Palma : La coopération, une solution face à la déferlante des marchés publics 20

ARTICLE L'appel à projets, une solution alternative ? 22

ARTICLE L'Europe entrave-t-elle l'initiative associative ? 24

ENTRETIEN
Michel Clézio : Restaurer le dialogue sans se focaliser sur le véhicule contractuel 26

DIVERSIFICATION DES RESSOURCES ASSOCIATIVES 28

ARTICLE Haro sur les dons 30

ENTRETIEN
Béatrice de Durfort : « L'intérêt général est UN » 32

ENTRETIEN
Monique Millot-Pernin : « Seules 11 000 associations sont réellement intégrées dans le système de cotation bancaire » 34

ARTICLE Finance solidaire : changer de braquet 38

ENTRETIEN
Séverine Pellerin : « Terre de liens, mobiliser l'épargne citoyenne » 39

ARTICLE Acquérir une culture de l'excédent 40

ARTICLE Mutualisation : l'union fait la force 42

LES PROPOSITIONS DE LA CPCA 44

ENTRETIEN
Dominique Plihon : « La baisse drastique des dépenses publiques risque de conduire à l'inverse de l'effet recherché » 48

GRAND TÉMOIN Henry Noguès

Henry Noguès, économiste, professeur émérite à l'université de Nantes, apporte au fil du numéro son éclairage sur le financement des associations. Membre de l'Addes (Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale) et membre actif de la Fonda, il a participé activement à la démarche prospective de la Fonda « Faire Ensemble 2020 ».

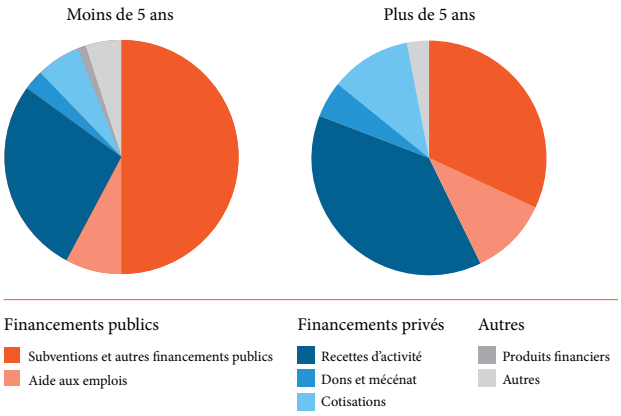
Associations, comment faites-vous face à la crise ?

Résultats de l'enquête CPCA/France Active

Les modèles économiques et les difficultés financières des associations demeurent relativement méconnus. Afin d'évaluer leur situation économique, la CPCA et France Active ont réalisé fin 2011 une enquête, « Associations, comment faites-vous face à la crise ? », à laquelle 700 associations employeuses ont répondu. En voici les principaux résultats.

Dis-moi quel est ton âge, je te dirai quelles sont tes ressources

Parmi les principaux résultats, l'âge des associations apparaît comme un critère distinctif dans le rapport au financement.



◄ Répartition des ressources en fonction de l'âge

Les associations les plus âgées sont caractérisées par la part importante des subventions et d'autres financements publics dans leur budget : prestations, marchés publics… Les associations les plus jeunes et également les plus petites ont plus de difficultés d'accès aux subventions publiques. Elles sont consommatrices d'aides aux postes pour accéder à l'emploi salarié. Leur modèle est fondé sur une part importante de recettes d'activité.

Baisse des financements publics

Pour les associations employeuses recourant aux financements publics, les trois principaux financeurs restent l'État (cité par 59 % de l'échantillon), puis les départements (54 %) et les communes (51 %). Entre 2009 et 2010, les associations sont nombreuses à avoir connu une baisse de leurs financements publics : au total, 69 % d'entre elles indiquent qu'au moins un de leurs financeurs a baissé sa contribution de façon significative entre les deux derniers exercices. Sans surprise, ce sont les subventions versées par l'État qui ont le plus diminué, puisque 56 % des associations sont touchées. Mais les collectivités territoriales marquent aussi le pas : 35 % des associations sont impactées par la baisse de leurs aides.

Les conseils régionaux et les conseils généraux ont davantage diminué leurs financements aux associations que les communes et les intercommunalités.

Tous les secteurs ne sont pas touchés de la même manière

En fonction de leurs priorités ou de leur domaine de compétences, les partenaires publics recentrent leur financement sur certains secteurs : les associations

d'action sociale constituent le champ d'activités le plus touché par les coupes budgétaires, notamment de la part de l'État et des régions. Les communes sont plus nombreuses à maintenir leur financement. Les associations de solidarité internationale ont vu, en 2010, les collectivités territoriales baisser drastiquement leurs subventions. Pour les associations de développement économique et rural, et de défense des droits, les financeurs locaux maintiennent les subventions alors que l'État se retire de manière assez forte.

1 association sur 5 a conclu un marché public

L'enquête confirme le poids croissant de la commande publique par rapport aux subventions. 21 % des associations de l'échantillon ont conclu au moins un marché public avec l'État ou les collectivités territoriales en 2010. Ce sont les communes et intercommunalités qui recourent le plus à la commande publique, puisqu'elles représentent 46 % des marchés conclus. L'environnement (55 %), le développement économique (39 %) et l'action sociale (26 %) sont davantage concernés par les appels d'offres.

Des difficultés différenciées selon les types d'association

L'analyse de l'échantillon a conduit à repérer quatre grands types de structures, selon leur profil et leur évolution.

- Les fonceuses (15 %). Il s'agit des associations les plus jeunes qui appartiennent plus fréquemment au secteur de la culture et de la communication. Ce sont de très petites structures qui, pour près d'un quart, ne sont encore qu'employeuses occasionnelles. Ces conditions (emploi occasionnel, peu de charges) et la diversité de leurs produits d'exploitation leur permettent de s'adapter rapidement et d'avoir des indicateurs économiques très favorables sur les deux exercices (plus de 6 % de rentabilité pour 87 % d'entre elles en 2009 et pour 80 % en 2010).
- Les vulnérables (21 %). Ce sont des associations ayant moins d'une vingtaine d'années, présentes dans la culture, l'action sociale, mais aussi l'environnement, le sport, la solidarité internationale. Il s'agit de petites associations, qui n'excèdent pas 10 salariés. Leur modèle économique est basé sur une part plus importante d'aides aux postes que les autres, pour leur permettre d'accéder à l'emploi salarié. Ces associations subissent les évolutions économiques et leur rentabilité est en baisse.
- Les souffrantes (26 %). Cette catégorie est composée majoritairement d'associations créées à partir des années 1970 jusqu'au milieu des années 1990. Elles appartiennent plus fréquemment aux secteurs de l'action sociale, sanitaire et médico-sociale, à l'éducation, la formation, l'environnement. Il s'agit d'associations de taille moyenne, avec des budgets de plus de 500 000 €. Une large part des salariés travaille à temps partiel. Avec des modèles économiques reposant sur des recettes d'activité mais, surtout, sur une large part de financements publics, ces associations n'équilibrent pas leur budget et, pour près des trois quarts, présentent des rentabilités négatives, voire très négatives.

69 % des associations indiquent qu'au moins un de leurs financeurs a baissé sa contribution de façon significative entre 2009 et 2010.

- Les installées (28 %). Ce type est composé d'associations plus anciennes (c'est-à-dire créées avant 1960 et jusqu'à la fin des années 1970). Elles appartiennent plus fréquemment aux secteurs de la santé, du médico-social et de l'action sociale. Il s'agit des associations les plus importantes, avec des budgets de plus d'un million d'euros. Très liées aux politiques publiques, ces associations ont un modèle basé principalement sur les financements publics et sur les recettes d'activités. Ce modèle est viable mais proche de l'équilibre. Les deux principaux financeurs de ces associations sont l'État et les départements. Or ces derniers voient aujourd'hui leur budget grevé par des dépenses obligatoires, notamment d'action sociale, et doivent dans le même temps affronter des contractions budgétaires consécutives à la crise. ●

Pour aller plus loin

Retrouvez les résultats détaillés de l'enquête sur cpca.asso.fr/Mut'asso

8
6
5
4
3
+
2
1
=
0
ON

Évolution du financement public

Si, ces dernières années, les associations pressentaient que les financements publics, et singulièrement ceux de l'État, étaient en baisse, cet état de fait est maintenant avéré. Certes l'accès aux subventions a toujours relevé des prérogatives de la puissance publique, d'aucunes diront de son bon vouloir, mais il a structuré les modèles économiques des associations pendant des années, du fait notamment d'un effet levier indéniable.

Avec les lois sur la décentralisation et le transfert de compétences étatiques vers les collectivités territoriales, le relais du financement a été pris localement. Mais la crise économique change la donne avec la contraction des budgets territoriaux. Et on peut se demander aujourd'hui si ces évolutions ne vont pas conduire à l'apparition de disparités territoriales des tissus associatifs.

Des financements publics en berne

La baisse avérée des financements publics et les changements intervenus dans les modalités de l'intervention publique sont des facteurs majeurs de fragilisation des associations. Si elles ne sont pas toutes touchées au même niveau, certaines, employant une bonne part des salariés du secteur, sont en souffrance (voir typologie p. 6-7). Ce qui ne peut qu'interroger sur la perpétuation d'un modèle économique « historique » reposant sur les aides publiques. Le champ associatif de l'éducation populaire est emblématique des mutations en cours.

Stop-and-go

Depuis 2004, le réseau d'éducation populaire Peuple et Culture a vu le montant de ses aides publiques divisé par deux. Le réseau a eu à subir l'arrêt des subventions du ministère de l'Agriculture et de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, une baisse très substantielle de l'Éducation nationale et, dans une moindre mesure, de la Jeunesse et des Sports. Fin 2010, il s'est associé à dix autres fédérations associatives pour lancer un cri d'alarme auprès de leurs interlocuteurs ministériels après la suppression de subventions allant de 2 000 à 45 000 euros. La situation de ces fédérations n'a fait que s'aggraver depuis. « Si les pouvoirs publics ont longtemps soutenu qu'il n'y avait pas désengagement de l'État, rappelle Viviane Tchernonog, chargée de recherches au CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne, ce n'est plus le cas aujourd'hui et la baisse des financements publics est désormais assumée et justifiée par le contexte de crise économique qui oblige aux arbitrages budgétaires. » « Parfois, ils ne prennent même pas la peine de se justifier », déplore Catherine Beaumont, coordinatrice de Peuple et Culture. Ce qui dit bien la dégradation du dialogue avec les partenaires publics. Parmi les facteurs de déstabilisation : la politique de stop-and-go, certains ministères stoppant net leurs financements, pour les reprendre (à la baisse) quelques mois plus tard, lorsqu'ils trouvent des queues de budget… Comment dans ses conditions engager des dépenses, budgéter des projets, pérenniser l'emploi ?

La fin de la subvention traditionnelle

Au-delà de la baisse des financements publics, Catherine Beaumont a été témoin de la précarisation croissante des modèles économiques des associations : disparition des subventions de fonctionnement, puis de certaines conventions pluriannuelles d'objectif (CPO) – un dispositif que le secteur avait pourtant salué –, difficulté de négociation autour des subventions sur projet. Le constat est identique à la Fédération des œuvres laïques de la Haute-Saône (Fol 70) dont les interlocuteurs institutionnels sont pourtant principalement des collectivités territoriales. « Il devient très difficile de faire financer des projets dont la fédération serait à l'initiative. Les partenaires locaux ne veulent plus soutenir l'innovation mais seulement des projets de territoire », se désole Jean-Louis Davot, délégué général de la Fol 70. La fédération a ainsi vu sa CPO singulièrement réduite alors que des actions de long terme étaient déjà engagées. Jean-Louis Davot s'inquiète aussi de la stagnation des subventions alors que les activités et la masse salariale croissent, ne serait-ce que pour couvrir les besoins non satisfaits.

Prestataires

Si la Fol 70 parvient encore à maintenir le dialogue avec ses bailleurs publics, son délégué général constate toutefois qu'il est parfois difficile de s'entendre. « Pour baisser les charges salariales, les collectivités nous conseillent de recourir aux aides à l'emploi. Mais quand le personnel change tous les six mois, ce ne sont pas les mêmes métiers qui sont exercés… » Et quand la fédération parle de

pérenniser l'emploi, les collectivités refusent de financer le surcoût.

Surtout, le secteur est de plus en plus confronté au développement des appels d'offres, notamment dans l'accueil périscolaire. Jean-Louis Davot date cette évolution contractuelle : « Dès qu'il y a eu prise de compétences par les communautés de communes, nous sommes passés aux appels d'offres quand bien même l'initiative était associative. » Sur son territoire, la Fol ne subit pas encore la concurrence d'opérateurs privés, mais nombre de témoignages font un lien direct entre marchés publics et insertion des sociétés commerciales dans des secteurs traditionnellement associatifs. Et les associations ne sont pas les mieux armées face à des procédures complexes, techniques qui ne leur laissent que peu d'initiative.

Restent les appels à projets auxquels Peuple et Culture répond dès lors qu'ils sont dans son champ d'activité. Jean-Louis Davot est toutefois plus mitigé : « Ils présentent un gros inconvénient : il faut remettre le travail sur l'établi tous les ans. Le rapport appel à projets/masse de travail/subvention perçue est disproportionné. »

Un modèle économique en mutation

Dans ces conditions, comment maintenir un projet politique fort fondé sur l'accès à la citoyenneté et les innovations sociales, quand les pouvoirs publics ne jurent que par le mieux-disant économique ? « On peut parler d'un changement de modèle économique sur 15-20 ans. Avec la fin des subventions de fonctionnement, l'autonomie de notre projet associatif est mise à mal. » Pour conserver une certaine marge de manœuvre, les réseaux d'éducation populaire n'ont d'autre choix que de traquer les économies, en « réduisant l'appareil administratif », les dépenses de fonctionnement, voire les équipes. « La direction est accaparée par des tâches de financement », déplore Jean-Louis Davot. « Le prix à payer : la fatigue des équipes. » Le constat est identique chez Peuple et Culture qui se voit contraint de ne plus développer de projets « sans financements en face, ce qui passe mal auprès des bénévoles. »

Peuple et Culture s'est également lancé dans les prestations de formation, avec un résultat mitigé étant donné la concurrence dans le secteur. La Fol 70 multiplie les prestations aux collectivités. Pour Viviane Tchernonog, le recours aux ressources marchandes n'est pas sans conséquence sur les projets : « Actuellement, 45 % des budgets sont constitués des cotisations et des ventes. On peut toujours augmenter la part de ces ressources, mais cela suppose à terme qu'on s'adresse de plus en plus à des publics plus solvables, que l'on sélectionne les publics associatifs. » Sans parler des conséquences fiscales : la part des activités non lucratives doit rester prépondérante si les associations ne veulent pas être fiscalisées et perdre la possibilité d'émettre des reçus fiscaux en contrepartie des dons et du mécénat, voire d'accéder aux subventions.

Pour la chercheuse, les associations bénéficient toutefois d'une marge de manœuvre : « le bénévolat. Mais augmenter son volume suppose aussi de dégager des lignes de crédit pour accroître sa qualification et sa professionnalisation. » Cet élément clé du modèle économique associatif sera-t-il suffisant pour maintenir le dynamisme des associations si les pouvoirs publics ne prennent pas le relais ? ●

Nous n'avons qu'une vision fragmentaire des aides aux associations

ENTRETIEN AVEC MICHEL HAINQUE

La commission "développement économique" du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) s'est notamment donné pour objectif de réfléchir à des modalités de sécurisation des modèles économiques associatifs. Michel Hainque, membre du CSESS et co-rapporteur du rapport Vercamer revient sur l'avancée de ses travaux.

Où en sont les travaux de la commission « développement économique » du Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) ?

La quasi-totalité des sujets ayant trait aux financements des associations sont sur la table du CSESS, mais faute de réunion, on ne peut parler d'avancée. On doit toutefois souligner une réelle nouveauté : le financement des associations et notamment leur sécurisation étaient au nombre des engagements du candidat Hollande ; ils ont été repris par le nouveau ministre délégué à l'économie sociale et à la consommation, Benoît Hamon, lors de sa rencontre avec le bureau du CSESS. Ce qui ouvre bien la possibilité d'approfondir les questions de renforcement des fonds propres, de placement des excédents de gestion en réserve, etc., soit les propositions 14, 15 et 16 du rapport Vercamer.

Peut-on parler d'un consensus de l'ensemble des acteurs sur ces propositions ?

Il est réel chez les acteurs de l'économie sociale et solidaire qui soulignent tous la fragilité des financements et sont forcément d'accord avec des mesures concrètes de sécurisation. En revanche, l'administration centrale n'a toujours pas pris position sur les propositions présentées dans le rapport de suivi de la commission Vercamer en novembre 2011 (fonds propres, réserves, accès au dispositif Oséo, etc.) ce que nous avons eu à regretter. Nous avons obtenu quelques réponses, de la direction de la concurrence notamment, sur une proposition qui visait à faciliter l'attribution des marchés publics aux entreprises de l'ESS, et par conséquent aux associations. Mais pour le reste, nous attendons encore. Ce qui dit bien l'insuffisance du portage politique sous la précédente mandature.

> *« Le financement des associations et notamment leur sécurisation étaient au nombre des engagements du candidat François Hollande. »*

Quels peuvent être les points d'achoppement ?

Le manque de connaissance statistique des aides aux associations. Actuellement, nous n'en avons qu'une vision fragmentaire. L'Insee a toutefois pris l'engagement de progresser dans ce domaine mais actuellement, il y a une réelle difficulté à faire la distinction entre tous les concours à des acteurs privés (associations, entreprises). Cette question est à articuler avec celle de

« Sur la sécurisation des financements publics, il y a un enjeu fort à clarifier le droit et les règles applicables. »

la baisse des financements publics. De quoi parle-t-on : d'une baisse en volume, en pourcentage des associations subventionnées, d'une baisse des concours à chacune des associations soutenues ?

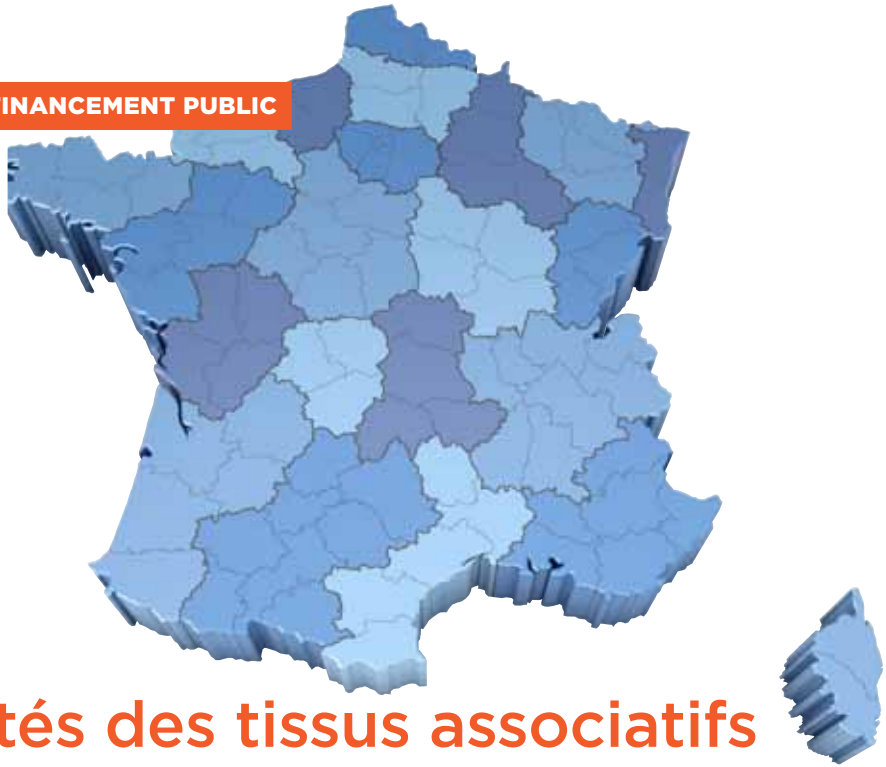
Sur la sécurisation des financements publics, il y a un enjeu fort à clarifier le droit et les règles applicables. La circulaire de 2010 sur les relations contractuelles a amorcé une clarification, mais elle annonçait d'autres étapes qui ne sont pas venues. Le nouveau modèle de convention qu'elle propose est inadapté aux petites associations et l'on peut se demander pourquoi. Leurs partenaires publics sont évidemment en cause, mais faute d'un texte sécurisé, indiscutable et solide, ils ne s'y engageront pas. Or une circulaire ne s'impose pas aux juges des comptes, ni aux collectivités.

Une loi de programmation ou loi-cadre pour l'ESS permettrait de préciser certaines dispositions, notamment sur la mise en réserve des concours financiers publics non consommés pour constituer des fonds propres ; les associations disposeraient ainsi d'un outil de financement moyen et long terme. Il y a donc une série de propositions sur la sécurisation des financements associatifs à affiner, approfondir, arbitrer, mais on peut aujourd'hui espérer un portage politique qui avait clairement fait défaut jusque-là. ●

L'intendance n'est jamais un détail

Henry Noguès

« Le financement public est un choix de société qui engage les instances politiques certainement, mais les associations doivent surtout compter sur leurs ressources propres (dons en argent, en nature et en temps, mais aussi produits de leurs activités), sur les coopérations économiques et politiques à construire entre elles et sur leur capacité renouvelée à exprimer les attentes et les besoins des citoyens. Les questions d'intendance et de finance manquent d'attrait relativement aux projets, innovations ou valeurs. Cependant, sans une sécurisation économique des pratiques associatives, l'instrumentalisation et l'affaiblissement de leurs dynamiques deviendraient des risques difficiles à conjurer. Par-delà la liberté nécessaire à la vie associative, l'enjeu n'est pas corporatiste mais vraiment sociétal si l'on reste convaincu avec Benjamin Gray (1908) de la nécessité de l'existence de « barres parallèles » également solides conjuguant responsabilités publiques et engagements collectifs volontaires pour construire une société de progrès partagés. »



Inégalités des tissus associatifs locaux : un risque à prévoir ?

Si, jusqu'à maintenant, les collectivités territoriales ont compensé la baisse des aides de l'État aux associations, la donne semble changer. Aux contraintes budgétaires, les pouvoirs locaux ajoutent des obligations réglementaires pour justifier la contraction des financements publics et leur resserrement sur leurs seuls champs de compétences. Mais pas tous. Est-ce à dire que tous les territoires ne subissent pas les mêmes contraintes ? À moins que les arguments techniques ne masquent des choix politiques qui finiront par déliter les tissus associatifs et creuser les inégalités territoriales.

Compensation ?

Les communes restent les premiers soutiens aux associations (25 % des financements publics). Dans une vocation généraliste, elles continuent d'appuyer les petites structures de proximité, dans des secteurs très divers. La dernière enquête[1] de Viviane Tchernonog, chargée de recherche au CNRS, révèle que les conseils généraux sont en passe de devenir le deuxième bailleur du secteur associatif du fait du désengagement étatique. Faut-il s'en réjouir ? L'enquête montre que si les concours financiers des conseils généraux et régionaux aux associations se sont maintenus en 2009-2010, ils n'ont pu compenser la baisse des aides auparavant accordées par l'État et ses services déconcentrés. Thomas Dubois, de l'Uriopss Champagne-Ardenne témoigne : « Hier, nous étions financés à 100 % par l'État. Aujourd'hui le conseil général, les communes et les intercommunalités sont sollicités. La proximité aide, mais cela ne compensera jamais le désengagement de l'État. » Certains secteurs pâtissent clairement de son retrait faute du relais des collectivités : l'exclusion sociale, la politique de la ville, la culture.

Recentrage

Pour Mathieu Cahn, adjoint au maire de Strasbourg et en charge de la vie associative, les collectivités n'ont

1. Enquête auprès des conseils généraux en cours.

pas pris le relais de l'État car « les conseils généraux et régionaux se sont recentrés *stricto sensu* sur leur domaine de compétences ». Ce que confirme Viviane Tchernonog : « Les conseils généraux sont très spécialisés : ils ne financent que 3 à 4 % des associations. » Elle remarque en outre, que d'un territoire à l'autre, les aides aux associations augmentent, diminuent… ou se maintiennent. De « grandes disparités territoriales qui ne peuvent que toucher le développement de la vie associative ». Pour elle, ce développement différencié suivant les territoires est une première à cette échelle. Il pose d'autant plus de problèmes au moment où la demande sociale est la plus forte.

Cette tendance n'est pas nouvelle, mais elle pourrait s'aggraver dans un contexte de restrictions budgétaires. Car, comme l'explique Christophe Dupré de la Fédération de Paris de la Ligue de l'enseignement, « dès lors que la collectivité a peu de moyens, elle va à l'urgence sociale, laissant les publics solvables aux opérateurs commerciaux. On peut d'ores et déjà déplorer le saupoudrage ou les choix drastiques entre la culture et le sport. » Certains témoins associatifs rendent d'ailleurs compte de leur difficulté à maintenir des financements croisés, chaque interlocuteur public renvoyant à l'autre la responsabilité du financement de telle ou telle partie de l'action. La crise touche tous les territoires, contraints à des choix politiques dans l'attribution de leurs subsides. Le désengagement de l'État risque, à terme, de creuser les inégalités territoriales.

La mainmise des contrôleurs de gestion pose clairement la question du politique et de sa prééminence sur le technique.

Banalisation

De même que les différences de modalités de partenariat et de contractualisation. « En 2011, constate Viviane Tchernonog, les subventions des conseils généraux ont baissé de 7 %, mais les financements dans le cadre de la commande publique ont augmenté d'environ 5 %. On peut parler d'une banalisation de la commande publique qui devient le mode normal de partenariat. Ce qui change la donne pour les associations. Les subventions avaient certes leurs défauts, mais elles laissaient à l'association l'initiative et une capacité d'innovation. » La généralisation de la commande publique a un corollaire : les associations courent le risque de devenir des prestataires comme les autres au regard des collectivités. Dans certains conseils généraux, la proportion entre associations financées sur appels d'offres et associations subventionnées s'inverse au « profit » des premières. 22 % des associations employeuses seraient déjà passées par des procédures relevant des marchés publics. Dans les conseils régionaux, l'accompagnement social autour du logement et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA sont déjà soumis au code des marchés publics.

Risque politique contre risque juridique

Pourquoi un tel choix des collectivités ? « Essentiellement pour une question de visibilité », explique Viviane Tchernonog. « Par crainte de l'illégalité des CPO au regard de la législation européenne, souvent mal comprise » ajoute João Palma, coordinateur d'ID2 (voir p. 20). Olivier Gabory, du Centre permanent d'initiatives pour l'environnement Loire et Mauges, avance une autre explication : « La création de communautés de communes s'est accompagnée du recrutement de directeurs administratifs et financiers n'ayant aucune connaissance de ce qu'est une CPO. » En revanche, ils ont été formés aux marchés publics auxquels ils attribuent « zéro risque juridique ». La mainmise des contrôleurs de gestion, décriée par les acteurs de terrain, pose clairement la question du politique et de sa prééminence sur le technique.

Ce que confirme Mathieu Cahn : « Dans mon domaine de compétences, nous n'utilisons jamais les appels d'offres, même si les services juridiques nous alertent parfois. J'assume le risque politique car au final, c'est bien aux élus de trancher. » La ville de Strasbourg ferait-elle figure d'exception en matière de soutien à la vie associative, elle qui s'est donnée pour priorité la clarification, l'harmonisation des processus d'accès aux subventions et la sécurisation des financements associatifs ? Heureusement non.

« Toutefois, tempère Mathieu Cahn, faute d'un transfert de charges réel de l'État aux collectivités, nous sommes contraints de faire des choix et chaque association qui disparaît est hélas synonyme de marge de manœuvre retrouvée. Il est temps qu'un nouveau pacte de confiance soit signé entre l'État et les collectivités territoriales. » Ce que ne réfuterait pas Christophe Dupré : « S'il n'y a pas de péréquation, nous ne réglerons ces problèmes que sur des micro-territoires. C'est aux collectivités de porter ces questions. » À bon entendeur ? ●

Associations/pouvoirs publics

Évolution des relations contractuelles

Longtemps les subventions ont été l'outil principal des relations partenariales entre pouvoirs publics et associations, les premiers laissant toute latitude aux secondes pour développer des projets en faveur de l'intérêt général. Pourtant, avec l'évolution de la gestion des politiques publiques, ces relations tendent à changer et les associations à devenir de simples prestataires de services au lieu d'être des partenaires, les subventions cédant le pas aux appels d'offres.

Dans un contexte européen fondé sur le principe de libre concurrence, cette évolution est-elle pour autant inéluctable ? Les associations peuvent-elles encore faire valoir des modalités d'intervention qui les différencient des opérateurs commerciaux ? Peuvent-elles faire entendre que le mieux-disant social vaut parfois davantage que le mieux-disant économique, surtout dans un contexte économique et social dégradé ? Comment préserver le dialogue construit patiemment avec leurs partenaires publics ?

Des relations partenariales dégradées

Prestataires de services publics. L'expression peut fâcher, mais les faits sont là : sous le prétexte de contraintes budgétaires (réelles), les comportements purement gestionnaires marquent les politiques publiques. Au point de modifier des relations contractuelles entre pouvoirs publics et associations, qui jusqu'alors avaient laissé une large part au dialogue et à l'autonomie du projet. La multiplication des appels d'offres n'est-elle pas le signe de la mainmise du marché sur la société ? En tout cas, elle questionne la place des projets associatifs d'intérêt général.

Banalisation

Nicole Maestracci, ancienne présidente de la Fnars, interviewée par la CPCA, dresse un constat amer : « Depuis quelques années, les nouvelles exigences de transparence, de mise en concurrence et de sécurité juridique ont profondément modifié les relations. » Si l'action sociale voit passer progressivement sous des procédures d'appels d'offres plusieurs de ses champs d'intervention (accompagnement social autour du logement, dans l'emploi, des bénéficiaires du RSA…), on ne compte plus les secteurs, traditionnellement tenus par des associations, confrontés aux mêmes problématiques, de la formation professionnelle (cf. interview de Michel Clézio p. 26) à l'éducation ou l'environnement.

« Depuis cinq ans environ, nous vivons un passage graduel aux marchés publics, témoigne Olivier Gabory, du Centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE) Loire et Mauges. Ce qui est très paradoxal car nous conservons des CPO avec des collectivités qui nous soumettent par ailleurs à des appels d'offres… sur des projets sur lesquels nous étions à l'initiative ! » Samuel le Floch, de la Fnars, met d'ailleurs en garde les associations face au risque d'appropriation de leur patrimoine immatériel par des collectivités qui reprennent dans leur cahier des charges un projet initié sur leur territoire par une association et un savoir-faire acquis par des années de pratique. Les acteurs publics ont-ils vraiment intérêt à se priver de cette sentinelle dans un contexte social dégradé ?

Dumping social

Les procédures de marchés publics ont d'autres conséquences délétères. Christophe Dupré de la Fédération de Paris de la Ligue de l'enseignement est catégorique : « Le passage aux appels d'offres encourage les opérateurs privés. » Il s'alarme ainsi de l'arrivée d'offres groupées d'entreprises de restauration qui proposent, pour un surcoût modique, de prendre également en charge la pause méridienne. « Il est tellement plus simple de choisir sur le mieux-disant économique que de se prononcer sur la qualité de l'offre. On trouve toujours moins cher, mais comme pour les assurances, les clauses d'exclusion sont plus nombreuses ! » Et surtout, « c'est la porte ouverte à des candidats moins scrupuleux. Le dumping social est la dérive ultime des appels d'offres. » Les marchés publics contribuent en outre à dégrader la qualité de l'emploi dans les associations. Les contrats ponctuels impliquent le recours à des charges ajustables (sous-traitance, CDD).

La mise en concurrence à un autre corollaire : la désorganisation du tissu associatif. D'une part parce qu'elle « sème la zizanie » entre structures associatives qui cherchent à se placer. D'autre part car elle conduit à la création *ad hoc* d'opérateurs commerciaux en dehors des chaînes traditionnelles de prise en charge. Les soins infirmiers à domicile (SIAD), par exemple, s'appuyaient sur des réseaux associatifs structurés localement. Or, note Thomas Dubois, de l'Uriopss Champagne-Ardenne, « de nouveaux acteurs ont été choisis qui déstabilisent toute l'organisation ».

Marchandisation

Si dans le domaine de l'expertise environnementale, la concurrence a toujours existé, « on peut vraiment s'inquiéter de la mise en appels d'offres de l'éducation à l'environnement, une activité qui, par essence, ne peut être commerciale », plaide Olivier Gabory. Se pose ici une question au cœur du passage à la commande publique : toutes les activités d'intérêt général sont-elles marchandes ? Toutes peuvent-elles être quantifiées dans un cahier des charges ? Pour Thomas Dubois, l'appel d'offres est inadapté à l'accompagnement social. « Nous ne vendons pas de prestations, mais prenons en charge territorialement les personnes les plus fragiles. » Samuel Le Floch renchérit : « Les marchés publics à bons de commande et prix unitaires par exemple, ne sont pas adaptés à des mesures d'un accompagnement social qui se voudrait global. En outre, ils ne sont conclus que pour un an alors qu'il faut du temps pour nouer des réseaux de partenaires locaux dans tous les secteurs connexes. »

Vigilance

Les associations doivent aller sur le terrain de la commande publique avec la plus grande vigilance. Tous les marchés ne sont pas bons à prendre et les petites associations doivent se méfier « du syndrome de la grenouille qui voulait se faire plus grosse que le bœuf ». Christophe Dupré reconnaît que les marchés publics favorisent les grosses structures et les fédérations. La Ligue Paris n'y concourt que quand « les figures imposées n'empêchent pas les figures libres ». Le CPIE Loire et Mauges a fait le choix de ne pas répondre aux appels d'offres qui alourdiraient son bilan carbone, le sortiraient du territoire sur lequel il « fonde son expertise depuis 30 ans », mettraient une pression trop forte sur ses équipes (appels d'offres surdimensionnés ou cadre budgétaire trop contraint).

Mais surtout, toutes les associations n'ont pas vocation à devenir des entreprises sociales et à vendre des prestations. Et celles qui s'y engageraient doivent prendre garde à ne pas laisser ces activités devenir prépondérantes au risque de leur fiscalisation. C'est tout le paradoxe du passage à la commande publique dans les modèles économiques associatifs.

Inverser la tendance

Pour Michel Clézio, de l'Urof (Fédération nationale des unions régionales des organismes de formation), « ce n'est pas le contrat qu'il faut interroger mais la qualité du dialogue qui s'est dégradé ». Ce que ne démentirait pas Denis L'Hour, directeur général de la coordination Justice-Droits de l'Homme[1] qui dénonce « [des] pouvoirs publics qui pour certains nous considèrent comme simples prestataires, voire comme variables d'ajustement de leurs services pour la mise en œuvre des politiques publiques ».

« Rencontrer les partenaires publics, élus comme services techniques », les « sensibiliser aux plus-values associatives », « mettre les élus face à leurs responsabilités »… Le dialogue est la seule voie possible pour restaurer un échange rompu par les considérations techniques et budgétaires. Pour Olivier Gabory, « c'est aux associations de reprendre l'initiative, de proposer des projets avant qu'ils ne deviennent des appels d'offres. Les associations ont les moyens d'enrayer le mouvement de l'intérieur et de manière tout à fait légale. » ●

1. édito de la lettre d'information de la CPCA de juin 2012.

La coopération, une solution face à la déferlante des marchés publics

ENTRETIEN AVEC JOAO PALMA

Face au développement des procédures de marchés publics, des fédérations passent à l'offensive, pour ne pas laisser le terrain au secteur lucratif, pour convaincre les collectivités qu'une alternative est possible, pour faire valoir la plus-value associative. Association créée par les Ceméa, les Francas et la Ligue de l'enseignement, ID2 (Innovation, diagnostic et développement éducatif territorial) fait de l'accompagnement en matière de diagnostic, d'analyse et d'élaboration de politiques et de projets éducatifs. Objectif : préserver une capacité d'initiative et d'innovation. Interview de João Palma, son directeur.

Pourquoi ID2 ?

Les politiques éducatives relèvent de plus en plus de l'échelle locale (communes, intercommunalités, départements). Des cabinets privés ont fait ce constat depuis longtemps et se sont placés auprès des collectivités territoriales ou des administrations publiques (caisses d'allocations familiales, directions départementales de la cohésion sociale, etc.) dans des domaines traditionnellement associatifs. Parallèlement, le développement de ces appels d'offres instaure des relations de prestataires et des contraintes de coût et de temps qui rendent impossible la consultation en amont des citoyens sur leurs besoins. Ce sont les décideurs qui identifient les besoins et avancent les réponses qu'ils détaillent de façon tatillonne. Il n'y a plus aucune marge pour la voix citoyenne. D'où l'importance d'assurer une présence associative dans ce contexte.

Quel est donc votre objectif ?

Travailler la coopération entre les trois grands mouvements (Céméa, Francas, Ligue de l'enseignement) sur les territoires afin de réduire la concurrence entre eux. Être en mesure d'anticiper les besoins des collectivités plutôt que de rester passif en attendant que les commanditaires proposent une intervention par le biais des appels d'offres. Éviter le passage à l'appel d'offres par anticipation pour aller vers des conventions ou des appels à projets. Inverser la logique descendante de la réponse aux politiques publiques.

Comment intervenez-vous ?

ID2 intervient sur demande de diagnostics territoriaux dans les domaines de la petite enfance, de l'enfance, de la jeunesse, de l'école et des activités périscolaires. Dans

« L'idée est de créer un outil commun pour être un interlocuteur unique des collectivités et éviter la dispersion des réponses. »

la mesure où les trois mouvements interviennent déjà sur ces terrains, nous accompagnons l'élaboration de projets, pas leur mise en œuvre. Il ne s'agit pas de créer une concurrence supplémentaire. L'idée est de créer un outil commun pour être un interlocuteur unique des collectivités et éviter la dispersion des réponses.

Aujourd'hui, les associations locales ne sont pas forcément prêtes à la coopération, même si théoriquement, tout le monde le souhaite. Elles sont déjà aux prises avec les appels d'offres, la mise en concurrence, une situation économique difficile. Quand des opportunités de coopération apparaissent, il leur est difficile d'en avoir une vision globale et de se projeter dans un avenir plus lointain. Leur préoccupation essentielle est à court terme alors qu'ID2 a une stratégie qui aura des effets positifs à moyen terme. À ID2 d'apprendre à accompagner ces associations en les rencontrant, en les écoutant, en faisant du sur-mesure au cas par cas. Il faut les aider à mettre en place les conditions matérielles pour les sortir de l'urgence.

Nous lançons donc une recherche-action en interne, en allant sur un territoire à la rencontre des associations des trois réseaux pour prendre le temps de bâtir des bases solides de coopération. ●

Pour aller plus loin

- www.id2-innovation.org
- Voir l'article de Pierre Behar, « Petite enfance : le choix militant et pragmatique de l'UNA », *Juris associations*, février 2012.

L'émancipation des associations passe par l'économie

Henry Noguès

« Derrière le problème du financement, la question centrale est le modèle économique associatif. Le recul des subventions au profit des commandes publiques a de profonds effets structurants : alourdissement des coûts de transaction et de gestion écartant les petites associations, orientation vers l'urgence sociale ou au contraire, vers les populations solvables, abandon des projets et inscription obligée dans les programmes publics, etc. Les emplois aidés aggravent la précarité associative. L'autonomie des associations suppose de leur reconnaître un droit à l'excédent pour qu'elles cessent d'être un acteur économique mineur et dépendant. La valorisation des ressources bénévoles est un levier intéressant mais l'émancipation de la culture administrative pour dépasser peur et conformisme juridique est également souhaitable. »

L'appel à projets : une solution alternative ?

Déjà utilisé pour l'accès aux financements européens dans le cadre du FSE ou pour faire émerger des activités socialement innovantes, l'appel à projets apparaît aujourd'hui comme un nouvel outil de contractualisation entre pouvoirs publics et associations. Ses avantages ? Pour la collectivité, ne financer que des projets s'inscrivant dans les priorités qu'elle a définies, pour les associations, conserver l'initiative et des marges de manœuvre dans la manière de conduire le projet. Une alternative à la subvention et à la commande publique ?

Initiative provoquée

Inscrit comme mode de contractualisation dans la loi de 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, puis dans la loi HPST (hôpital, patients, santé, territoires), l'appel à projets est défini dans la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : « Dans le cadre des appels à projets, la collectivité publique a identifié une problématique mais n'a pas défini la solution attendue. » À partir de ce cadre général, l'association est libre de proposer les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à l'objectif fixé.

Le Conseil d'analyse stratégique (CAS) qui s'est penché sur son utilisation dans le cadre des politiques de l'emploi[1] le replace dans le contexte institutionnel. Après le « new public management » fondé sur la maîtrise des coûts et l'encadrement des politiques d'achat, notamment par des procédures d'appels d'offres, sans que l'efficacité en matière des politiques publiques soit forcément démontrée, on passe à la « public value », théorie qui préconise le recours à des opérateurs non étatiques pour la conduite des politiques publiques, « mais dans une logique de partenariat plutôt que de prestataire de la commande publique ». Sauf qu'à la différence de la subvention, « l'initiative privée est provoquée et non spontanée » et surtout, « l'attribution des subventions est assujettie à une mise en concurrence des candidats ». Pas question donc de revenir sur la mise en concurrence – tant décriée par les associations –, mais on admet que ces dernières peuvent avoir de bonnes idées dont il serait dommage de se passer.

Diagnostic partagé

Aujourd'hui, plusieurs réseaux associatifs, échaudés par le développement de la commande publique et par la raréfaction des subventions, y voient « une alternative intéressante ». Que Samuel Le Floch, chargé de mission « affaires européennes » à la Fnars, qualifie « d'entre-deux » : « Pour la collectivité, l'appel à projets permet la transparence recherchée, la maîtrise de ses priorités. Les financements sont alors orientés sur des objectifs, pas sur une prestation précise. La procédure est plus légère et surtout, l'initiative reste associative puisque les associations ne sont pas enfermées dans un cahier des charges strict. » Alors que les marchés publics leur dénient toute capacité d'expertise sur les meilleurs modes d'intervention, l'appel à projets leur redonne une marge de manœuvre.

Nicole Maestracci, ancienne présidente de la Fnars, interviewée par la CPCA, y voit un autre avantage puisqu'il « implique la participation des associations à l'évaluation des besoins en amont, sur la base d'un diagnostic et d'objectifs partagés ». Et c'est bien l'autre effet pervers de

1. Centre d'analyse stratégique, « Les "appels à projet", application aux politiques de l'emploi », *Note d'analyse* n° 256, décembre 2011.

la commande publique qui est visé ici : le manque de partenariat sur la détermination des besoins sociaux. Si, avec l'appel à projets, il ne revient pas aux associations de définir les politiques prioritaires, du moins peuvent-elles en amont donner leur avis sur les objectifs à fixer. La panacée ?

Hétérogénéité des pratiques

Nicole Maestracci tempère : « [Cette procédure] gagnerait cependant à être mieux encadrée juridiquement et à faire l'objet d'une véritable information. » Pour Samuel Le Floch, ce manque d'encadrement « entraîne une hétérogénéité des pratiques. Certains appels à projets ne sont que des appels d'offres déguisés ». Pour le CAS, tout le problème est lié à la fixation des critères car l'équilibre est difficile entre la formalisation des attentes et la libre initiative.

« Tout réside dans la formulation du besoin » insiste Samuel Le Floch. Mal formulé, un appel à projets court en effet le risque d'être requalifié en marché public. En outre, « si les critères d'évaluation des projets sont mal définis, il n'y a pas de garantie sur la sélection des candidats » et l'appel à projets n'empêchera pas le clientélisme. Il doit donc « s'appuyer sur des paramètres précis, notamment ceux relatifs à l'initiative ». Le chargé de mission de la Fnars préconise une méthodologie *a minima* reprise dans un guide pratique publié par sa fédération[2] : « évaluation partagée des besoins, définition d'indicateurs communs qualitatifs et quantitatifs (évaluation des activités), formulation de l'appel à projets avec des objectifs et un public cible, développement de référentiels communs (activités minimums à mettre en place pour garantir la qualité du service), évaluation. » Il faut surtout que les procédures d'appels à projets garantissent la publicité et l'information de toutes les associations, et l'égalité d'accès.

Cadre juridique

Le CAS reconnaît lui-même que, faute de modèle, la procédure est encore mal « maîtrisée » par les deux parties. À tel point que les services administratifs continuent de penser que les appels d'offres sont plus sécurisés juridiquement. Or, la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) telle qu'elle figure dans la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre pouvoirs publics et associations peut servir de document de contractualisation pour les appels à projets. Ce que recommandent le CAS et Samuel Le Floch. « Les nouvelles dispositions du paquet Almunia sur les SSIG fixent un cadre juridique qui permet de s'extraire du marché, de mettre en œuvre des services sociaux en dehors des appels d'offres. La question du mandatement est bien le nœud du problème. L'appel à projets pourrait être une forme de mandatement. »

> *« Mal formulé, un appel à projets risque d'être requalifié en marché public. »*

Toutefois « passer de la posture de commanditaire à celle de partenaire n'est pas donné à tout le monde. » Et au-delà d'une « référence législative claire, spécifique aux associations » que la Fnars appelle de ses vœux, des actions de sensibilisation et de formations des élus et des services techniques devront être mises en place si on veut voir cette « alternative » se développer. ●

2. « Entre partenariat et prestation de service : un guide pratique à destination des associations de lutte contre les exclusions », Fnars, décembre 2011.

Ne pas diaboliser ni sacraliser l'économie

Henry Noguès

« La recherche de la meilleure performance possible, le souci d'une bonne utilisation des moyens ne peuvent être assimilés à une soumission au marché. Ils constituent une véritable obligation éthique en regard des valeurs orientant missions de service public ou projets portés par les entreprises associatives. L'appel à projet peut être un instrument politique contribuant à cet effort collectif. Encore faut-il que les pratiques ne conduisent pas au pillage des ressources associatives, à leur instrumentalisation ou appropriation par des groupes d'intérêt mercantiles. Les conditions du partenariat pouvoirs publics-associations doivent être redéfinies et clarifiées. De leur côté, les associations sous-exploitent probablement les vertus des coopérations à construire entre elles. »

L'Europe entrave-t-elle l'initiative associative ?

La fin des subventions ? Le passage aux appels d'offres ? C'est la faute de l'Europe. Il est tellement courant d'accuser l'Europe de tous les maux français, qu'on en vient à se demander si cette accusation a un fondement. Sauf que l'Europe s'est faite sur les principes du marché et que la législation européenne fait peu de cas des spécificités des associations qu'elle assimile à des entreprises dès lors qu'elles exercent des activités économiques. S'y ajoutent la complexité et l'imprécision des textes. L'Europe empêcherait-elle pour autant le soutien public aux associations ?

D'Altmark à Almunia

Fondé sur le principe de la libre concurrence entre les États membres, le traité européen fixe, par principe, l'interdiction des « aides d'État » à des opérateurs privés dans la mesure où elles constitueraient une entrave à la concurrence. Mais il admet que cette règle ne doit pas empêcher qu'un tel opérateur puisse accomplir, pour le compte de la collectivité, un service d'intérêt économique général (SIEG). L'apparent paradoxe entre ces deux postulats a conduit à une intense jurisprudence jusqu'à l'arrêt Altmark (2003). La Cour de justice de l'Union européenne y admet qu'une collectivité peut verser une aide à un opérateur privé en compensation d'un service public, sans être soumise au contrôle de la Commission, dès lors que certaines règles sont respectées : l'association doit vraiment être en charge d'une obligation de service public clairement définie ; les paramètres de calcul de la compensation sont préalablement établis, en toute objectivité et transparence [ce qui suppose un acte de mandatement] ; la compensation ne peut dépasser ce que coûte l'exécution de ce service public, mais un bénéfice raisonnable est autorisé ; si le choix du « prestataire » n'est pas réalisé dans le cadre d'une procédure de marché public, le calcul de la compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une « entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée » aurait proposés.

En 2005, un ensemble de textes législatifs et réglementaires, le « paquet Monti-Kroes », précisait davantage quels types d'aides publiques « compensatoires » n'étaient pas soumises à l'obligation de notification sans apporter toutes les clarifications attendues. À la fin de l'année 2011, un nouveau « paquet », dit « Almunia », assouplissait les règles et exemptait de notification de nouveaux services « répondant à des besoins sociaux essentiels »[1]. L'intense implication des réseaux associatifs et de collectivités territoriales a contribué à ces ajustements.

Mobilisation

Philippe Laurent, président délégué de l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) et maire de Sceaux, parle « d'un long chemin sur lequel nous ne progressons que pas à pas ». Cette mobilisation a conduit à l'adoption du règlement « de minimis »

1. Hôpitaux, soins de santé, garde des enfants, logement social, soin et inclusion sociale des groupes vulnérables.

spécifique aux SIEG, en avril dernier. Les aides publiques (compensations) allant jusqu'à 500 000 euros sur trois ans ne sont plus soumises au contrôle de la Commission et ne doivent donc pas nécessairement faire l'objet d'un acte de mandatement pour être licites[2]. Dans la foulée, la direction générale de la concurrence est venue rappeler que l'acte de mandatement n'exclut en rien l'initiative associative; s'il fixe les obligations de service public donnant lieu à compensation, il laisse des marges de manœuvre à l'association quant à la manière dont elle remplit cette obligation.

D'autres combats doivent être menés: « Sur notre table de travail, se trouvent tous les sujets qui ont des conséquences directes pour les collectivités locales et de manière générale, l'ensemble des acteurs des services publics, explique Sophie Auconie, députée européenne (PPE) et membre de l'Intergroupe Services publics. Les directives « concessions », « marchés publics », et la réforme du régime d'aides d'État pour les services d'intérêt général, autant de réglementations qui sont aujourd'hui au cœur du processus législatif européen. Notre souci majeur consiste à garantir que les règles européennes soient aisément applicables pour les acteurs locaux. » En attendant, reconnaît Philippe Laurent, « les questions et les craintes sur l'application des règles européennes restent vivaces ».

Complexité

Bon nombre d'acteurs associatifs pointent ainsi la complexité des textes, l'imprécision de certaines notions, l'inadaptation aux spécificités associatives, le manque d'opérationnalité. Ce que confirmait Pascal Canfin, interviewé par la CPCA alors qu'il était député européen et membre de l'intergroupe Services publics: « Les collectivités territoriales continuent de passer par les appels d'offres car elles ignorent comment le mandatement fonctionne […]. Il faut nécessairement poursuivre les travaux pour construire un acte de mandatement opérationnel ».

D'autres points restent à clarifier: le calcul de la compensation et la notion de bénéfice raisonnable. Mais « comment comparer les prestations associatives puisqu'il n'y a pas forcément d'entreprise équivalente », s'interroge encore Pascal Canfin. La notion de bénéfice raisonnable ouvre le droit aux associations recevant une compensation d'alimenter leurs fonds propres avec les excédents d'exploitation… dans une limite raisonnable. Mais où s'arrête la raison? « Une difficulté supplémentaire provient de l'articulation des règles nationales et des obligations communautaires, ajoute Philippe Laurent. Le mandatement impose une définition précise des missions de service public par la collectivité publique et pourrait donc facilement entraîner une requalification du mandat en marché. » Un guide méthodologique serait le bienvenu.

« Les collectivités territoriales continuent de passer par les appels d'offres car elles ignorent comment le mandatement fonctionne. »

Dépasser les craintes

En attendant, il ne faut pas perdre de vue que beaucoup de subventions accordées aux associations sont bien en deçà du seuil « des minimis ». Pour Pascal Canfin, « les collectivités ne doivent pas s'embêter avec cette législation pour leur soutien aux petites associations pour lesquelles elle ne s'applique pas. » En outre, comme le rappelle Philippe Laurent, « au-delà de ce seuil, les obligations communautaires ne s'appliquent que lorsque l'association […] intervient dans un secteur concurrentiel aux côtés d'autres opérateurs. » Beaucoup d'activités associatives en sont donc, par nature, exclues. Et il ajoute: « Il faut dépasser les craintes de contentieux qui, pour le moment, se révèlent assez réduites. » Les élus locaux doivent donc mieux maîtriser la législation européenne et continuer à défendre « les spécificités de l'intervention associative qui apporte au quotidien des solutions aux problèmes sociaux (inclusion sociale, lutte contre le chômage, réduction des inégalités, etc.) reconnue comme prioritaires. » Sophie Auconie l'affirme: « Notre responsabilité à l'échelle européenne consiste à protéger le financement de services considérés comme essentiels ». Collectivités et associations doivent donc continuer à travailler ensemble à « un cadre juridique clair et sécurisant ». ●

Pour aller plus loin

- *Association et législation européenne. Paquet Almunia. Les Clés de lecture de la CPCA*, octobre 2012, à télécharger sur cpca.asso.fr.

2. Elles restent toutefois soumises aux règles nationales.

« Restaurer le dialogue sans se focaliser sur le véhicule contractuel »

INTERVIEW DE MICHEL CLÉZIO

Michel Clézio est président de la Fédération nationale des unions régionales des organismes de formation (Urof). Son secteur a été l'un des premiers touchés par le passage aux marchés publics. Il revient sur les possibilités ouvertes par la législation européenne en matière d'aides publiques pour peu que les autorités s'en emparent.

Michel Clézio,
Président de la Fédération nationale des unions régionales des organismes de formation (Urof)

Le secteur de la formation professionnelle a été le premier à être soumis aux appels d'offres. Pourriez-vous nous rappeler le contexte ?

Le passage aux appels d'offres, sous le gouvernement de Lionel Jospin, a été présenté comme inéluctable, une contrainte imposée par le droit communautaire. On peut parler d'une occasion ratée au niveau des services de l'État, et des juridictions internes, qui ne se sont pas saisis des exemptions prévues par le droit communautaire pour les services économiques d'intérêt général.

La formation professionnelle dépend, sur fonds publics, des conseils régionaux, des services de l'État et de Pôle emploi. Les conseils régionaux ont eu à cœur, dans un contexte de marchés publics, de ne pas déliter le tissu d'acteurs qu'ils avaient contribué à professionnaliser. Les appels d'offres passés à cette échelle n'ont pas bouleversé le paysage d'autant que les associations sont des acteurs de taille modeste, très réactives, engagées sur des champs qui intéressent peu le secteur commercial (politique de la ville, milieu rural) et qu'elles ont une capacité d'adaptation aux territoires, des atouts qui intéressent les collectivités. Le problème vient plutôt des services de l'État ou des établissements publics qui appliquent le code des marchés publics (CMP) en toute orthodoxie, jusqu'à des situations absurdes qui sont le meilleur exemple de l'inadaptation des marchés publics au secteur. Par exemple, lors du dernier appel d'offres de Pôle emploi, des organismes privés lucratifs ont obtenu des lots 10 fois supérieurs à leur chiffre d'affaires. Ils ont dû recruter du personnel en quelques semaines, trouver des locaux qu'ils n'avaient pas. Ces acteurs ne connaissaient même pas les institutions périphériques (social, médico-social, insertion) du territoire. Incapables de mettre en œuvre les marchés obtenus, ils ont recherché des acteurs

locaux auxquels sous-traiter, mais en se gardant 30 à 40 % du montant de l'appel d'offres ! Après une croissance faramineuse, sans ancrage pérenne, ils sont aujourd'hui en cessation de paiement, de même qu'une kyrielle de sous-traitants. On peut multiplier les exemples sur l'Île-de-France. Pôle emploi a eu beau jeu de dire que cela n'était pas lié à la nature et aux règles du code des marchés publics, mais au sérieux du soumissionnaire. On peut toutefois lui reprocher de donner une prime aux belles copies, aux soumissionnaires disposant de l'ingénierie nécessaire pour présenter des offres séduisantes.

Autre problème, le CMP est souvent mal lu par les collectivités ou les établissements publics ; les articles 29 et 30 permettent une certaine souplesse, y compris dans la détermination des critères. Or l'application du CMP est souvent extrêmement sécurisée, verrouillée, alors que le code permet de maintenir le dialogue avec les opérateurs et des critères librement déterminés par le commanditaire. On a abouti dans notre secteur à de vrais marchés de travaux !

Faut-il revenir aux possibilités ouvertes par la législation européenne dans ce cas ?

Revenir sur la législation européenne est un choix politique. On peut parler d'une schizophrénie des élus qui disent tenir au secteur associatif, mais qui avancent que des contraintes pèsent sur eux. Il faut les renvoyer à leur responsabilité politique. On ne construira pas le champ des SSIG si les élus n'interrogent pas leur posture.

> *« Si on fait du mandatement en gardant une posture d'acheteur de la grande distribution, ça ne marche pas. »*

Le CMP n'est pas responsable. Le véhicule contractuel imprime un type de relation, mais pas seulement. On pourrait exploiter les souplesses de l'article 30. Mais les élus gardent une posture d'achat. Il faut qu'ils se posent néanmoins la question du type de relations qu'ils veulent construire avec les opérateurs ne serait-ce qu'au regard de l'efficacité des politiques qu'ils mettent en place. Par exemple, concernant la formation des demandeurs d'emploi, il n'y a pas de politique efficace s'il n'y a pas de dialogue avec les acteurs de l'orientation et des services périphériques, ne serait-ce que pour anticiper les évolutions et tirer un bilan multipartite. Dans le domaine social, le poids du facteur humain nous oblige à un dialogue permanent. Il faut absolument restaurer le dialogue et ne pas se focaliser sur le véhicule contractuel. Ce n'est pas seulement le contrat qu'il faut interroger mais la qualité du dialogue qui s'est dégradé.

Le mandatement doit-il être privilégié dans ce secteur ?

Le monde associatif est en faveur du mandatement, mais si on fait du mandatement en gardant une posture d'acheteur de la grande distribution, ça ne marche pas ; si on continue à mettre en concurrence des opérateurs là où il faudrait de la complémentarité, ça ne changera rien. Le collectif SSIG, la CPCA ont fait de réels efforts de pédagogie autour du droit communautaire et du respect du formalisme, un effort légitime qui correspondait à une étape. Mais aujourd'hui il faut l'accompagner d'un questionnement politique sur l'action menée sur les territoires.

Les discussions autour du calcul de la compensation peuvent être des discussions de marchands de tapis. Le 4e critère du paquet Altmark (voir p. 24) dit bien que si le financement n'est pas consenti dans le cadre du code des marchés publics, il doit être fondé sur le référentiel de coûts d'une entreprise moyenne bien gérée. Ce qui requiert de collaborer avec les opérateurs associatifs qui représentent ces entreprises moyennes, sinon, on peut s'interroger sur le respect de ce critère. Or les services techniques ne veulent pas comprendre ce que coûte vraiment un organisme de formation, ni comment il fonctionne.

Il n'y a pas d'autre choix pour sortir des marchés publics que de financer des missions sous forme de compensation dans le cadre de l'intérêt général et de généraliser ce financement tout en respectant la jurisprudence communautaire. Il n'y a pas d'autre voie que d'impliquer tous les acteurs dans cette mise en place, les commanditaires comme les opérateurs. Le dialogue est une des conditions de l'efficacité du service public.

Lors de la campagne présidentielle, l'Urof a rencontré les partis politiques et, même à l'UMP, il y avait un certain nombre d'élus qui, forts de leur expérience, reconnaissaient que l'application du code des marchés publics atteignait l'absurde. Le PS a annoncé que dans le champ de la formation des demandeurs d'emploi, sa priorité était à la sortie du code des marchés publics. Prenons-les au mot. ●

Stratégie

Diversifier les ressources

Le tarissement des financements publics pourrait mettre à mal des modèles économiques associatifs. Plus que jamais, les associations doivent réfléchir à la diversification de leurs ressources pour préserver leur projet. Si on pense avant tout aux potentialités offertes par la générosité publique et le mécénat, d'autres voies pourraient être ouvertes, qui vont de la finance solidaire à un meilleur accès aux produits bancaires, en passant par la mutualisation de personnel, de locaux, etc. pour dégager des économies.

Mais ces voies, pour partie alternatives, supposent une révolution culturelle tant des associations que de leurs partenaires dans la manière d'appréhender les budgets des associations et, singulièrement, leur capacité à se constituer des fonds propres. Encore faudrait-il qu'elles inscrivent leur modèle économique dans une véritable stratégie de financement et non dans la seule logique budgétaire.

Haro sur les dons ?

Les dons des particuliers ne représentent qu'une petite part des budgets associatifs, aux alentours de 1,5 %, et toutes les associations ne sont pas logées à la même enseigne de ce point de vue. Ils constituent néanmoins une réelle ressource pour plusieurs secteurs associatifs dans le domaine de la solidarité nationale et internationale, ou de la défense des droits. Pourtant, ces derniers temps, plusieurs attaques sont venues remettre en cause la fiscalité qui s'y attache. Au risque de tarir cette source de diversification des modèles économiques associatifs ?

Stagnation

Pour la première fois depuis que la générosité des foyers français est mesurée, on assiste à une stagnation des dons des particuliers. C'est ce que révèle la dernière enquête conjointe de France générosités et du CerPhi[1]. Françoise Sampermans, présidente de France générosités détaille : « Depuis plusieurs années et jusqu'en 2011, les Français étaient solidaires ; on a pu parler d'une certaine croissance du don avec un système fiscal incitatif (y compris pour l'ISF). Mais aujourd'hui, on constate une stagnation y compris sur la solidarité internationale et nationale, sur le logement ou la recherche médicale privilégiés jusque-là. »

Mais stagnation n'est pas baisse, alors pourquoi s'en inquiéter ? Parce que plusieurs indicateurs sont au rouge : le nombre de foyers donateurs n'a pas progressé en 2010, le montant des versements moyens annuels des donateurs aisés est en baisse. Or « les tranches de revenus supérieures à 45 000 euros contribuent à hauteur de 48 % du montant total ». En outre, le nombre d'associations et de fondations qui sollicitent la générosité du public est, lui, en hausse. François Sampermans ajoute : « Cet essoufflement doit être relié à la crise malgré l'œuvre de créativité associative. Les dons sont loin de pouvoir compenser la baisse des subventions. » Et elle craint que

1. « Baromètre France générosités-CerPhi. Évolution des dons des particuliers et du profil des donateurs, 2010-2011 », www.francegenerosites.org/e_upload/pdf/368.pdf

l'accumulation de ces différentes baisses n'ait très vite un impact sur les activités.

Attaques sur la fiscalité : reculer pour mieux sauter ?

Dans un pays où la culture du don ne va pas de soi, comme le rappelle Françoise Sampermans, les attaques récentes sur la fiscalité pourraient donc mettre un frein à la générosité.

La première salve est venue fin 2011, lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, du rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Dans une proposition d'amendement, Gilles Carrez entendait raboter les avantages fiscaux liés au don de 10 % (ces avantages sont de 66 % ou 75 % du montant des dons). Les coordinations associatives sont immédiatement montées au créneau pour rappeler que « les dons ne sont pas des niches fiscales ». « Nous préférons parler de dépense fiscale puisque ces dons ne représentent ni un profit, ni un enrichissement pour les donateurs. En outre, cette dépense fiscale ne sert pas à acheter des bateaux de luxe, mais bien à participer à une politique publique », assène Jean-Louis Vielajus, président de Coordination SUD. Après un intense lobbying auprès des parlementaires, la proposition d'amendement est retirée. Mais, s'inquiète Françoise Sampermans, « il faut voir comment les élus traiteront la question à l'avenir dans un contexte de recherche d'économie ». « Or une remise en cause, conjuguée à la crise, portera un coup terrible aux actions quotidiennes des associations et impactera directement leurs bénéficiaires. »

Attaque sur la territorialité : segmenter l'intérêt général

« La territorialité des dons est toujours en pleine discussion à Bercy. Nous essayons là aussi de défendre nos positions », rappelle Françoise Sampermans. La deuxième salve contre la fiscalité sur les dons est en effet venue de la Direction générale des finances publiques, à l'occasion d'un projet d'instruction fiscale (février 2012). La DGFP s'intéresse à la territorialité des dons et prévoit de limiter l'exonération fiscale aux seules activités exercées en France, à l'exception des actions en faveur du « rayonnement de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises » et des programmes humanitaires, définis comme « une aide en faveur des personnes en détresse ». Pour Jean-Louis Vielajus, « on peut s'interroger sur cette définition. Aucune association d'intérêt général n'est soumise à une telle restriction de ses activités ». Là encore, le front associatif qui se constitue défend qu'aucune « référence implicite ou explicite » à une conditionnalité territoriale des causes reconnues d'intérêt général ne soit inscrite dans la loi.

« L'argumentation n'est pas cohérente », déplore Jean-Louis Vielajus. Le projet prévoit en effet que pour être éligible au régime d'exonération fiscale, l'association doit contrôler le programme à partir de la France et financer directement les actions sur le terrain. C'est oublier que les associations de solidarité internationale travaillent avec des partenaires locaux qui assument la responsabilité des financements sur le terrain. C'est oublier aussi que de nombreuses fondations sont des organismes bailleurs et non opérationnels. « On peut y voir un nouvel angle pour attaquer la fiscalité alors que la contribution des citoyens à la solidarité internationale n'est pas contestable. Nous demandons à ce que la reconnaissance d'intérêt général soit la même pour toutes les associations », revendique Jean-Louis Vielajus. L'administration fiscale a reculé, mais l'alerte est donnée.

Mécénat d'entreprises : un nouveau cheval de Troie

Avec le changement de gouvernement, en mai 2012, les associations ont pu espérer une trêve. Oui, mais la crise est toujours là et la chasse aux niches fiscales se poursuit. La troisième salve est encore venue de Bercy et vise cette fois-ci les entreprises mécènes. Une information a fuité selon laquelle le collectif budgétaire de l'été prévoirait de diviser par deux l'avantage fiscal consenti aux entreprises mécènes. Cette fois-ci, c'est la ministre de la Culture qui est montée au créneau, alertée par les collectifs associatifs. Là encore, l'administration a reculé, mais jusqu'à quand ?

« Pourquoi grattouiller le secteur associatif au moment même où le budget de l'État en sa faveur est en baisse ?, s'interroge Jean-Louis Vielajus. Si on revient sur la fiscalité des dons, une hémorragie est à craindre pour un enjeu de réduction fiscale minime. »

Pour Françoise Sampermans, « la vraie question est plus que jamais la notion d'intérêt général, confuse et mal appliquée ; il est notamment difficile de faire la distinction entre intérêt général et utilité publique. Je suis favorable à la remise à plat de cette notion pour travailler sur le mode de fiscalisation applicable. Il y a ici un gros travail à engager collectivement, notamment avec la CPCA. » ●

« L'intérêt général est UN »

ENTRETIEN AVEC BÉATRICE DE DURFORT

Béatrice de Durfort, déléguée générale du Centre français des fondations, revient sur le régime fiscal applicable aux dons et au mécénat d'entreprise.

Faut-il craindre pour les dons des entreprises et des particuliers aux associations ?

Ces dernières années, à fiscalité constante et malgré la crise, les donateurs ont continué à donner ; on peut même parler d'une hausse réelle des dons, si l'on se base sur les chiffres de l'administration fiscale sur les dons ouvrant droit à déduction fiscale. Entre 2006 et 2011, les dons déclarés des entreprises sont ainsi passés de 297 à 703 millions d'euros[1], ce qui représente un coût fiscal de 423 millions d'euros pour l'État. Il faut y lire un réel engagement sociétal des entreprises, bien loin des niches fiscales décriées par les parlementaires en novembre 2011.

Les particuliers sont passés de 894 millions de dons déclarés en 2004 à 1,72 milliard en 2011 (impôts sur le revenu et sur la fortune). La tendance haussière des dons déclarés est continue, mais dans un cadre fiscal relativement stable.

1. Réponse du ministère de la Culture à Jacques Remillier publiée au JO du 27/09/2011

Dans le même temps le mouvement de création de fondations, tous statuts et fondateurs confondus, a été soutenu : leur nombre est ainsi passé de 1 000 à 3 000 en 10 ans, ce qui témoigne de l'implication des grands donateurs. Ces dons concourent largement à l'économie complexe des associations tout autant qu'à celle de nombreuses institutions publiques (musées, hôpitaux, universités, recherche, etc.) et sont d'autant plus utiles que leur effet levier sur les associations est considérable, bien au-delà de leur engagement financier. Si on supprime le mécénat de proximité, les élus vont avoir de graves soucis car c'est tout notre réseau associatif qui sera en péril.

Notons cependant qu'entre 2010 et 2011, tous les observateurs relèvent un tassement des dons – aussi bien des entreprises que des particuliers – alors même qu'avec la crise et la baisse des fonds publics les besoins se font plus nombreux et plus urgents. Dans ces conditions on ne peut que redouter l'impact des réformes fiscales envisagées pour 2013 sur le monde associatif. Avec

Béatrice de Durfort,
Déléguée générale du Centre français des fondations

les hausses d'impôts, sur le patrimoine comme sur les revenus, les disponibilités des ménages mobilisables pour les causes d'intérêt général seront fortement affectées à la baisse. Ces mesures, tout autant que le discours assez négatif qui les accompagne, entraîneront nécessairement un changement de comportement des donateurs car moins le contexte fiscal est sécurisé et encourageant, moins il y a de dons. Si les menaces sur la fiscalité des entreprises mécènes sont au moins temporairement écartées, des discussions récentes avec l'administration fiscale laissent penser que le don est toujours considéré comme une niche fiscale par le gouvernement et pourrait faire l'objet de plafonnements. Nous sommes inquiets de l'arbitraire administratif dans les procédures de rescrit fiscal.

Par ailleurs la question territoriale du don est loin d'être tranchée : l'incidence du projet d'instruction fiscale serait considérable sur des pans entiers de notre secteur associatif et aboutirait à hiérarchiser les causes d'intérêt général entre elles et à segmenter le monde associatif. Cela nous paraît irrecevable : pour nous l'intérêt général est UN, il se réalise à travers l'ensemble des causes qu'associations et fondations servent sans jamais les opposer.

Dans cette situation, lourde de menaces pour le secteur, nous demandons à être associés à une concertation globale qui prenne en considération l'ensemble des décisions impactant le secteur.

Qu'en est-il aujourd'hui du cadre juridique ?

Le cadre fiscal et juridique a vraiment été porté par les autorités publiques, à un moment où elles se désengageaient par ailleurs et appelaient de leurs vœux de nouveaux schémas économiques pour soutenir le développement des associations, des fondations, voire des établissements publics. Cette volonté a entraîné la mise en place de toute une série de dispositifs, aujourd'hui en phase de sécurisation : on compte huit formes de fondations et de fonds de dotation (généralistes ou spécifiques à certains secteurs tels l'université et la recherche). Actuellement, 40 fondations sont habilitées à abriter les fonds sous égide alors que, pendant des années, seule la Fondation de France pouvait le faire. Il y a donc une véritable offre qui ne peut que stimuler les associations qui cherchent à consolider leur projet.

> *« Moins le contexte fiscal est sécurisé et encourageant, moins il y a de dons. »*

Plus de 1 000 fonds de dotation ont été créés en 3 ans, mais la moitié ne dispose pas de dotation ou d'une dotation très restreinte. Si beaucoup de donateurs s'en sont saisis, il est difficile de dire aujourd'hui si c'est un nouvel outil de capitalisation ou de collecte. Paradoxalement, l'émergence des fonds de dotation a dopé les dons qui passent par les fondations abritées. Elle a poussé les donateurs (et les associations) à comparer les avantages des différents dispositifs en termes de gouvernance, de risques, de responsabilités et d'autonomie.

Malgré son apparente complexité, la batterie de dispositifs dont nous disposons maintenant est le signe d'un changement de culture dont se saisissent des fondateurs de plus en plus attachés à la mesure de l'impact social de leur engagement.

Toutes les associations ont-elles accès à la collecte ?

La collecte est devenue ultra-professionnelle ; elle n'est pas accessible à n'importe quelle association. Elle a un coût certain et nécessite des équipes formées. Chacun s'attache à développer pour sa structure de nouvelles pratiques innovantes de collecte (*venture philanthropy*, micro-don, collecte internationale…) aux frontières de l'économie sociale et solidaire.

La multiplicité et la complexité de ces dispositifs restreignent l'accessibilité aux dons. Les petites et moyennes associations n'y ont pas accès car cela devient trop technique. Mais cette technicité a permis d'ouvrir de nouveaux espaces de collecte pour ceux qui la maîtrisent. Le gâteau s'accroît pour les très grosses associations, il est maintenu pour les plus petites qui s'adressent à leur très proche entourage. Ce sont les associations intermédiaires qui risquent d'avoir le plus de difficultés d'accès aux ressources issues du don, de même que les primo-entrantes sur ce marché très concurrentiel. ●

« Seules 11 000 associations sont réellement intégrées dans le système de cotation bancaire »

ENTRETIEN AVEC MONIQUE MILLOT-PERNIN

Pour investir et mener à bien leur projet sans dégrader leur trésorerie, les associations ont intérêt à emprunter. Pourtant, elles sont nombreuses à rencontrer des difficultés d'accès au crédit bancaire. Est-ce à dire que le prêt aux associations est plus risqué ou que leurs modèles économiques ne sont pas adaptés à l'analyse bancaire ? Si le manque de fonds propres est en cause, d'autres éléments doivent être examinés, ce qu'explique Monique Millot-Pernin, experte-comptable et commissaire aux comptes, ex-présidente du Conseil d'audit de la Banque de France.

Les banques rencontrent-elles des difficultés à évaluer le risque associatif ?

Les outils de cotation des risques disponibles à la Banque de France ont été construits pour l'ensemble des entreprises. Ils sont fondés sur la notion de chiffre d'affaires et sur l'appréciation des bilans fiscaux des entreprises. Or, seules les associations fiscalisées disposent de chiffre d'affaires, les autres reçoivent des dons, des cotisations, des legs, etc. Il faudrait donc monter un système spécifique aux associations, qui s'appuierait sur les bilans publiés au Journal officiel.

Mais le problème tient à ce que la cotation, par le biais de la consultation du fichier Fiben[1], est financée par les banques qui peuvent être réticentes à financer un système d'informations qui concernerait uniquement les associations.

Les associations ne sont-elles pas cotées au Fiben ?

650 000 associations le sont, mais seulement 11 000 sont réellement intégrées dans le système de cotation et seulement 1 000 sont correctement cotées. Il faut donc prévoir une collecte des bilans de manière plus systématique, une normalisation de ces bilans et un recensement de l'ensemble des activités associatives, voire des modèles économiques, dont la CPCA pourrait se charger. Il faudrait également constituer un barème des associations réellement significatives. Les petites associations s'en tiennent à la tenue d'une trésorerie. Ce n'est pas suffisant dès lors qu'elles font appel à des fonds extérieurs (publics ou privés), ce qui suppose une démarche gestionnaire et comptable.

Pour la collecte des bilans, un accord financier a été passé entre l'Ordre des experts-comptables et la Banque de France pour recevoir les bilans des entreprises consolidées, mais aussi des PME ; cette collecte se fonde sur le système informatique mis en place à l'Ordre des experts-comptables pour l'envoi des bilans à l'administration fiscale. Or rien de tel n'existe pour les associations. Il faudrait donc qu'un accord soit passé entre la CPCA, France Active et la Banque de France pour mettre en place un tel système. Cela demande également que soit montée une équipe spécialisée dans les associations à la

1. Fichier bancaire des entreprises.

Monique Millot-Pernin
experte-comptable et commissaire aux comptes

« Pour faciliter l'emprunt bancaire, il faut que les associations intègrent plus d'éléments explicatifs dans leurs bilans. »

Banque de France, ce qui n'est pas évident dans le contexte actuel ; la Banque de France a d'autres sujets à traiter et la cotation des associations n'est pas un sujet prioritaire.

Sur quels éléments pourrait s'appuyer la cotation des associations ?

Le système de cotation doit être fondé sur des éléments financiers, mais aussi non financiers, par exemple les cautions et garanties (notamment des collectivités territoriales), les legs potentiels (dès lors que les associations sont couchées sur le testament du donateur), un potentiel positif hors flux financiers. Il faudrait également prendre en compte les potentialités d'évolution des associations et de développement de projets liés notamment à l'environnement institutionnel, économique et social. Toutes choses qui sont faites pour les entreprises, mais pas pour les associations. D'autant que les associations n'ont pas pour habitude de faire des plans de développement à moyen terme ; elles établissent tout juste des budgets prévisionnels à un an, souvent directement calqués sur le prévisionnel de l'année précédente. Certaines associations souffrent d'un manque de vision gestionnaire. Par essence, les conseils d'administration bénévoles ne réagissent pas de la même manière que les dirigeants d'entreprises directement concernés par leurs engagements financiers. En outre, les capitaux propres sont insuffisants de même que les fonds de roulement car les associations tirent sur leur capacité financière pour monter des projets.

Que préconiser ?

Pour faciliter l'emprunt bancaire, il faut que les associations améliorent la transparence de leurs états financiers, qu'elles intègrent plus d'éléments explicatifs dans les bilans avec, notamment, des annexes au bilan bien rédigées, qu'elles présentent des rapports de gestion mieux structurés en assemblée générale, etc. Des progrès ont

« Certaines associations continuent à avoir l'impression qu'avoir une trésorerie positive n'est pas bien alors que c'est essentiel. »

toutefois été réalisés depuis 15 ans, mais il reste beaucoup à faire.

D'une part, les associations ne veulent pas dépenser pour leur administration alors qu'elles ont besoin d'un regard expert extérieur et que, d'autre part, elles n'ont pas toujours les moyens de suivre les évolutions réglementaires et d'appliquer les textes (le plan comptable associatif notamment n'est pas toujours utilisé).

Certaines continuent à avoir l'impression qu'avoir une trésorerie positive n'est pas bien alors que c'est essentiel quand les subventions ne sont versées qu'à la fin de l'année ou avec un grand décalage. La constitution d'une trésorerie positive est typiquement ce qui doit être expliqué dans les annexes des bilans financiers, ne serait-ce qu'à l'attention des bailleurs publics. Le problème des associations est qu'elles ont noué des partenariats de longue date avec des bailleurs publics qui sont habitués aux règles de la comptabilité publique, c'est-à-dire à des charges et des produits équilibrés sans constitution de résultat. Or les associations ont besoin d'une marge de manœuvre en trésorerie, plus encore dans un contexte économique et financier déprécié, ne serait-ce que pour provisionner les salaires sur six mois en cas de coup dur. La gestion des associations risque d'être serrée, elles se doivent d'anticiper en rencontrant notamment les institutionnels.

Avec la baisse des financements publics, la concurrence interassociative risque de se renforcer, ce qui pousse certaines à engager des frais de publicité et des frais de collecte énormes ; la recherche de financements privés s'intensifie, alors que les entreprises sollicitées sont elles-mêmes dans une situation économique plus délicate, si bien qu'il faudrait certainement réfléchir à de nouveaux modèles économiques. ●

Associations et Fondations

QUELLES SOLUTIONS POUR FAIRE FACE À LA CRISE DES FINANCEMENTS ?

JEUDI 25 OCTOBRE 2012
Palais des Congrès de PARIS

7e Forum National des
& Associations Fondations

Le rendez-vous annuel des dirigeants & responsables du secteur associatif

Une journée pour optimiser la gestion et le développement de votre association !

Conférences et Ateliers, Rendez-vous d'experts, Diagnostics personnalisés...

Programme & inscription sur
www.forumdesassociations.com

En partenariat avec
LA VOIX DU MOUVEMENT ASSOCIATIF

Partenaires Officiels

CNCC
ORDRE DES EXPERTS-COMPTABLES
CRÉDIT COOPÉRATIF
Deloitte. In Extenso
Chorum
FONDATION DE FRANCE
Le Monde
la Croix
jurisassociations
Les Echos
BFM BUSINESS

Finance solidaire : changer de braquet

La finance solidaire a quasi 30 ans ; le premier Cigales (Club d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire) voit le jour en 1983 à Paris pour soutenir l'agriculture bio et le commerce équitable. 10 ans plus tard, Finansol labellisait 33 produits de placement solidaire, tournés alors vers le logement social, l'insertion des chômeurs, la solidarité internationale ou l'environnement. Aujourd'hui, plus de 130 produits sont labellisés et quasiment toutes les banques se sont lancées sur ce créneau.

0,1 % du patrimoine financier des Français

Reste que seuls 3,5 milliards sont investis dans des placements solidaires, à peine 0,1 % du patrimoine financier des Français. Et encore, ce montant doit beaucoup aux fonds d'épargne salariale solidaire qui dépassent largement les montants placés en contrats d'assurance-vie, livrets d'épargne, Sicav, fonds de placements ou investis directement dans le capital des entreprises solidaires. Sur cette somme, quasiment 900 millions ont été investis dans des activités à forte utilité sociale (par le biais de France Active, Sidi, l'Adie, etc.) et 6 millions versés directement aux associations par le biais de produits d'épargne partage. Autant dire qu'on est encore loin de la véritable alternative bancaire.

Des pistes, mais…

Les pistes évoquées pour passer à la vitesse supérieure vont d'un livret d'épargne vraiment grand public (sur le modèle du livret A), à l'adossement de l'épargne solidaire aux contrats d'assurance-vie qui représentent 40 % de l'épargne de la population française. Certains évoquent aussi le modèle des « social impact bonds » anglais[1]. Ce système fonctionne ainsi : une autorité publique désigne un opérateur pour prendre en charge un besoin social qu'elle a identifié. Des obligations sont émises auprès d'investisseurs pour financer l'action en indexant leur rendement sur la performance du projet social. Si les résultats sont positifs, l'autorité publique rembourse les investisseurs et leur reverse un pourcentage des économies qu'elle a réalisées grâce à cette action. Un mode de financement qui laisse bien peu de place à l'initiative associative et qui ne s'applique que dans des secteurs où la performance est mesurable, mais qui permet de faire peser sur des investisseurs privés la totalité du risque.

L'Europe pourrait s'en mêler

Mais avant d'imaginer les placements solidaires de demain peut-être faudrait-il que les fonds collectés soient mieux investis dans des projets solidaires. Actuellement, une part infime des placements est reversée… Et c'est ici que l'Europe pourrait impulser un véritable changement, comme l'explique Sophie Auconie, députée Nouveau Centre/PPE au Parlement européen, rapporteure sur le règlement relatif aux Fonds d'entrepreneuriat social européens (FESE) : « Ce projet de règlement vise à créer un label fonds d'entrepreneuriat social européen (FESE ou EuSEF en anglais), mis à disposition des fonds d'investissement souhaitant investir de manière solidaire et respectant les conditions fixées par le règlement (notamment l'obligation d'investir à hauteur de 70 % dans les entreprises sociales). La commission des affaires économiques et monétaires a adopté le rapport relatif à ces fonds le 31 mai 2012. Nous avons ensuite entamé les négociations avec le Conseil et la Commission européenne dans le but d'aboutir à un accord de première lecture. Ces négociations sont toujours en cours et je suis confiante sur leur issue positive. » Comme le rappelle la députée, l'enjeu est de taille car l'ESS représente 10 % des entreprises européennes et 11 % des salariés, ce qui ne peut que pousser l'Union européenne à « soutenir ces démarches en proposant un instrument d'investissement européen fiable et attractif ». ●

1. N° 268, mars 2012. Voir la réaction de la CPCA à cette note, sur le site.

Terre de liens, mobiliser l'épargne citoyenne

ENTRETIEN AVEC SÉVERINE PELLERIN

Terre de liens est née d'une réflexion autour de la propriété foncière de l'agriculture. L'association entend en effet favoriser la réinstallation de paysans bio. Mais les systèmes de collecte locale étaient insuffisants pour accéder au foncier. D'où l'idée de la Foncière, une société en commandite par action pour, là encore, changer d'échelle. Ce qu'explique Séverine Pellerin, coordinatrice de la Foncière Terre de liens.

Qu'est-ce qui a poussé à la création de la Foncière ?

La Foncière est née en 2007 d'un constat : l'accompagnement que l'association proposait aux porteurs de projet agricole (montage, suivi, gestion) achoppait toujours sur le même point: la difficulté à mobiliser un capital pour accéder au foncier. La Foncière a donc été mise en place pour acheter des terres, mais aussi pour étendre le vivier d'actionnaires à l'échelle nationale. Les mobilisations d'acteurs locaux autour de groupements fonciers agricoles (GFA) ou de sociétés civiles immobilières (SCI) ne permettaient de soutenir que des projets localisés. Créer un outil *ad hoc* était aussi une manière de conserver notre indépendance sur la maîtrise des critères d'évaluation des projets et de la gestion des fermes que nous ne souhaitions pas déléguer à d'autres.

Le premier appel public à épargne, lancé en 2008, a permis de récolter 3 millions d'euros en moins de six mois, ce qui dépassait largement les prévisions de Terre de liens. Nous avions sans doute sous-estimé la mobilisation citoyenne autour de questions telles que l'usage des terres agricoles et leur appropriation collective. Nous avons obtenu le label d'entreprise solidaire, qui nous permet d'émettre des reçus fiscaux pour les épargnants. Au départ, ils pouvaient déduire de leur impôt sur le revenu 25 % du montant de leur apport. Aujourd'hui, après deux lois de finances, cette déduction se limite à 18 %, et le montant annuel des réductions fiscales est plafonné à 2,5 millions d'euros. Ce qui n'a pu que ralentir la collecte quand, sur certaines années, son montant avait pu atteindre entre 7 et 9 millions d'euros. Ce ralentissement est néanmoins assez sain; il permet à l'association d'approfondir la réflexion sur son fonctionnement, sa finalité, de remettre le projet à plat.

Comment a-t-elle été mise en place ?

Nous nous sommes largement appuyés sur le modèle d'Habitat & Humanisme et avons bénéficié de l'appui de la Nef qui reste d'ailleurs membre de la Sarl commanditée; elle enregistre les souscriptions, gère les mouvements d'actions, apporte un poids auprès de l'Autorité des marchés financiers. C'est ce partenariat historique qui a permis de monter un outil financier compliqué. Aujourd'hui, le capital de 25 millions d'euros est détenu par environ 7 000 actionnaires.

Un modèle à suivre ?

Le principe de mettre son épargne au service d'un projet n'est pas nouveau et a été largement dupliqué depuis: fonds de garantie des Amap ou Énergies partagées. La Foncière est un outil à développer pour faciliter l'accès à la terre, mais il présente une limite: le manque de rémunération des dividendes. Le modèle économique ne le permet pas; les loyers agricoles, encadrés par des arrêtés préfectoraux, sont bas, le rendement locatif est insuffisant. Or tous les épargnants ne sont pas prêts à ce sacrifice.

Nous essayons de multiplier les opérations en lien avec des collectivités: la gestion du bâti peut être remise à la collectivité par bail emphytéotique et inversement. L'idée n'est pas de devenir le premier propriétaire bailleur de France, mais bien de poser la question du lien à la terre en incitant les pouvoirs publics à y répondre. ●

Acquérir une culture de l'excédent

Longtemps dans l'esprit des associations, non-lucrativité a rimé avec équilibre budgétaire ; la constitution d'excédents d'exploitation était considérée comme taboue. Mais la mise en concurrence avec des opérateurs commerciaux fait apparaître une faille dans les modèles économiques associatifs : le manque de fonds propres. Dès lors, comment faire face aux périodes de vaches maigres, comment emprunter, comment investir dans de nouveaux projets ? N'est-il pas temps de repenser le modèle économique ?

Une lacune historique

Aussi longtemps que les associations ont pu compter sur des subventions récurrentes, pérennes, voire automatiques, la question des fonds propres ne s'est pas posée ou à la marge. Mais dans un contexte économique dégradé, leur insuffisance devient un problème. Et on en vient à s'interroger sur l'origine d'une telle lacune.

« On peut y voir au moins deux raisons historiques, explique Yannick Blanc, président de la Fonda. Dans la loi de 1901, les associations sont conçues comme des personnes juridiques essentiellement dépourvues de patrimoine. On peut parler d'une obsession des Républicains à faire en sorte que la liberté d'association ne soit pas la porte ouverte à la réactivation des congrégations religieuses dont le patrimoine supposé a été l'argument principal pour lutter contre elles. »

« Les fonds propres doivent être perçus comme un outil de gestion stratégique et financière. »

Deuxième raison : « la part prise par les financements publics dans les budgets associatifs. » Calqués sur les règles de comptabilité publique fondée sur l'équilibre budgétaire, les budgets associatifs ont longtemps dénié la constitution d'excédents d'exploitation et plus encore leur conservation. Il est vrai que les partenaires publics considéraient (et considèrent encore ?) la réalisation d'excédents comme la preuve d'un trop perçu, réduisant d'autant leur subvention l'année suivante. En outre l'administration fiscale a, par le passé, remis en cause la non-lucrativité d'associations excédentaires. Or la loi n'empêche pas la réalisation d'excédents, mais leur distribution aux membres.

Changement de doctrine

« On a commencé à parler des fonds propres associatifs quand les financements publics ont baissé ; les pouvoirs publics ont alors poussé les associations à s'endetter pour investir. Or l'endettement suppose des fonds propres », constate Yannick Blanc. En outre, disposer de fonds propres permettrait aux associations de diversifier leurs ressources, couvrir leur besoin en fonds de roulement, assurer leur stabilité, financer leur investissement et mieux gérer les décalages de paiement de leurs financeurs. « Les fonds propres doivent être conçus comme un outil de gestion stratégique et financière. Il convient donc de clarifier leur statut juridique. »

La solution pourrait se trouver dans les statuts des fondations reconnues d'utilité publique dont la « dotation » pourrait s'assimiler à des fonds propres. Selon la loi, en cas de dissolution, le boni de liquidation est dévolu à un établissement public ou à une fondation

RUP. La loi pourrait créer une clause statutaire obligatoire qui prévoirait l'affectation des fonds propres associatifs en cas de dissolution. Yannick Blanc propose de s'appuyer sur la reconnaissance de l'intérêt général (telle que définie dans l'article 200 du CGI) : en cas de dissolution, les fonds propres seraient affectés à une association d'intérêt général de nature analogue. Une « mainmorte associative » en quelque sorte.

Culture de l'excédent

Mais lever l'obstacle juridique n'est pas suffisant, encore faut-il que les associations puissent renforcer leurs fonds propres. Et là, on se heurte à des années de pratiques administrative et associative. « Les associations reviennent de loin, constate Yannick Blanc. Les questions d'analyse financière ont longtemps été laissées aux comptables sans que les conseils d'administration y voient un intérêt. » Il y a donc toute une « culture de l'excédent » à acquérir. Ce qui suppose de sensibiliser les partenaires publics, les donateurs et mécènes, soucieux de financer l'action et non la constitution de réserves, etc. Pourtant, plaide Yannick Blanc, « lorsque les excédents sont ainsi affectés, ils ne sont pas détournés de la mission d'intérêt général. Cette pratique est à corréler avec la notion de bénéfice raisonnable du paquet « Almunia-Barnier » (voir p. 24). C'est à cette condition que les associations « pourront construire un modèle économique stable ».

Les titres associatifs : un vieux dispositif à redéployer

D'autres outils peuvent être mobilisés pour constituer des fonds propres. Une loi de 1985 a ainsi créé les titres associatifs, sans que ce dispositif ne trouve à se déployer du fait de certains handicaps. Pour Pierre Valentin, directeur financier du Crédit Coopératif, le contexte est pourtant favorable à leur réactivation, du fait de « l'émergence de nouveaux investisseurs plus préoccupés par le but social de leur investissement que par sa rentabilité », de la constitution de fonds de capitaux « à but social », de « la réflexion européenne sur les fonds d'investissement dans les entreprises sociales » (voir p. 36). « Or qui dit fonds, dit titres ». Réaménager les titres associatifs suppose cependant de revoir leur cadre juridique.

« Aujourd'hui, explique Pierre Valentin, il existe des entités spécialisées dans l'apport en capital, mais le titre associatif n'est pas considéré ainsi dans la réglementation financière. Il faudrait donc la modifier pour qu'il le devienne. » En termes fiscaux, « les titres associatifs pourraient bénéficier des avantages fiscaux au titre de la souscription au capital des PME, comme c'est déjà le cas pour les coopératives. » Une revalorisation du taux de rendement serait aussi nécessaire : « Il est plafonné, en gros, à un niveau proche des obligations d'État. Ce qui est un peu bas pour une obligation perpétuelle et plus risquée puisque considérée comme une créance de dernier rang. » Enfin, il faut « rendre le caractère perpétuel des titres associatifs moins menaçant pour les investisseurs, instaurer un remboursement automatique dès lors qu'un certain niveau d'excédents accumulés est atteint ».

Cette idée n'avancera pas sans consensus, mais, comme le fait remarquer Pierre Valentin, « on ne prend aucun risque à optimiser cet outil ». Pour Yannick Blanc, « si on pense que l'ESS et singulièrement les associations peuvent être un outil de sortie de crise, alors la performance sociale ou économique de ses structures est un modèle à faire vivre. » ●

Mutualisation : l'union fait la force

Baisse des financements publics, tarissement des emplois aidés, difficulté d'accès à des compétences professionnelles… ? Une alternative réside dans la mutualisation. Depuis quelque temps, les injonctions des pouvoirs publics à la mise en commun de moyens dans le secteur associatif se multiplient. Pourtant l'affaire n'est pas à prendre à la légère car elle touche aux fondamentaux associatifs – valeurs, projet, autonomie – en particulier de leur modèle économique. Faut-il mutualiser, quoi et pourquoi ?

Tension inversée

Il existe autant de formes de mutualisation que de structures qui se sont lancées dans cette démarche : groupements d'employeurs, groupements de coopération, mutualisation de moyens, de services, de personnel, de locaux, etc. Comme le rappelle Alexandre Col, de l'Agec (Aquitaine groupement d'employeurs culture), les groupements d'employeurs sont nés dans le secteur agricole, puis se sont développés dans des secteurs en tension comme le BTP. Dans le secteur associatif, qui s'empare du dispositif à la fin des années 1990, la tension est inversée : la demande d'emploi est supérieure à l'offre. Non que les employeurs potentiels manquent, mais les moyens ne suivent pas. À tel point que le secteur est connu pour ses emplois à temps partiel, à durée déterminée, un fort turn-over et un large recours aux emplois aidés. Ce qui pose nécessairement la question du modèle économique associatif au regard de l'emploi au moment où les exigences de professionnalisation et de qualification se font plus prégnantes. Avec la baisse des subventions (notamment de fonctionnement) et des aides au poste, les associations doivent trouver des solutions. La mutualisation peut être une piste pour réaliser les économies de moyens qui s'imposent.

Préserver l'emploi

Le dispositif des emplois-jeunes a contribué à la mutation du secteur sportif en permettant aux associations de devenir primo-employeuses et de développer leur projet. Mais, comme le rappelle Daniel Murail, président du Comité départemental olympique et sportif de Mayenne (CDOS 53), « lorsqu'ils sont arrivés à terme, de nombreuses associations employeuses ne pouvaient les conserver ». Alerté sur cette question, le CDOS a contribué à la création du GEAS 53 (Groupement d'employeurs des associations sportives en Mayenne).

« Le premier poste mutualisé était lié à un vrai besoin de professionnalisation du secrétariat pour maintenir les relations avec la DDJS et le conseil général. » Le CDOS a travaillé à la modélisation du GE pour concilier les besoins de chaque association membre en privilégiant l'annualisation du temps de travail. Mais surtout, le GE a permis de réfléchir à la pérennisation pour éviter les travers des emplois-jeunes. « Les sources de pérennisation sont forcément ailleurs que dans les aides publiques. Les clubs employeurs et les comités départementaux ont donc accepté de payer plus pour conserver des emplois devenus indispensables. » Depuis, quatre GE ont été créés dans le secteur sportif mayennais, dont deux sont soutenus par des municipalités. Car, comme le souligne Daniel Murail, dès lors qu'il apporte des solutions en termes d'emplois, le GE devient « un moyen d'entretenir des relations avec les collectivités ».

Outil de structuration d'une filière

En Aquitaine, « l'Agec est née d'un constat, rappelle Alexandre Col : la mutation du secteur culturel, la baisse des financements publics, la précarisation de l'emploi, le turn-over important, des moyens globaux en baisse avec le développement des supports numériques, etc. » Une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) menée sur les lieux de musiques actuelles montre alors que 25 équivalents temps plein

(ETP) sont mutualisables. Les bailleurs publics (conseil général de la Gironde, conseil régional Aquitaine, Drac, Direccte, Pôle emploi) sont mobilisés dans une démarche de « co-construction des politiques publiques culturelles et du développement de l'emploi culturel ». « Si la collectivité prend à sa charge une partie des coûts de fonctionnement, c'est parce que la mutualisation dans le cadre de l'Agec permet d'accompagner la mutation d'un secteur en difficulté. »

La première motivation du GE est bien de garantir la flexibilité pour l'employeur, en répondant à ses besoins récurrents et pérennes de temps partiels, et de construire un parcours sécurisé pour le salarié. La mutualisation a aussi permis de poser la question de la gestion des ressources humaines (GRH) dans un secteur où elle fait singulièrement défaut, et celle des ressources : « la subvention ne doit plus seulement être un outil de financement, mais bien de structuration d'une filière. »

Attention aux effets d'aubaine

La mutualisation ne répond pas toujours à de si grandes ambitions. « Des collectivités se positionnent comme incitatrices à la mutualisation, notamment en créant des aides à l'emploi mutualisé », explique Alexandre Col. Ce qui induit d'emblée un travers que dénonce Daniel Murail : créer un groupement d'employeurs pour profiter des effets d'aubaine des politiques d'emploi. « Le montage d'un GE part nécessairement de l'identification précise des besoins, ajoute Alexandre Col. Un tel projet a besoin de gestation. Dès lors qu'il y a injonction, le temps est compté. Les GE créés par opportunisme capotent vite. »

Derrière se dégagent des considérations économiques : réduire le nombre de structures subventionnées. Thomas Dubois, de l'Uriopss Champagne-Ardenne le constate : « La mutualisation entre acteurs de terrain existe depuis toujours mais elle n'était pas formalisée. Aujourd'hui, c'est une obligation. Les pouvoirs publics ont souhaité passer nationalement de 36 000 négociations budgétaires à 6 000. » Cette mutualisation forcée a mené à l'absorption de petites structures locales par de grands groupes. Or, « les régions commencent à s'interroger, constate Thomas Dubois. Elles forment des diplômés à bac + 5 en gestion, en expertise, etc. alors que les fonctions supports sont regroupées dans des sièges sociaux concentrés sur quelques régions. » Non seulement la région voit ses diplômés partir, mais elle perd aussi en expertise locale, en droit social, en gestion, en patrimoine… et en relations de proximité. « Porter des projets cohérents ensemble est plus difficile quand la direction associative est ailleurs. » Si bien que depuis 2-3 ans, « on assiste à un changement du discours des collectivités qui se tournent de plus en plus vers une réponse locale. » Une occasion pour les associations de reprendre l'initiative et de proposer à leurs partenaires publics des formes de mutualisation qui respectent les projets. Ce n'est qu'à cette condition qu'elles pourront faire de la mutualisation un réel modèle économique. ●

Les propositions de la CPCA

Dans cette période de fragilisation et de nécessaires mutations, et alors qu'elles doivent répondre à des besoins sociaux croissants, les associations doivent faire évoluer leurs modèles économiques. Mais pour changer sans se dénaturer tout en préservant leur utilité sociale, il est impératif qu'elles bénéficient d'un environnement budgétaire et institutionnel favorable à leur développement, ouvert et sécurisant. Pour faire évoluer le contexte dans ce sens, le mouvement associatif organisé au sein de la CPCA propose à l'ensemble des partenaires associatifs (pouvoirs publics, acteurs privés et banques) les évolutions suivantes.

Financement public, un choix de société

1. Maintenir les financements publics, garants de l'intérêt général

Le financement public est consubstantiel d'une société de solidarité qui valorise l'innovation sociale et collective. La baisse des financements publics n'est pas une fatalité. Elle correspond à une décision politique, révélatrice d'un choix de société. Ce maintien ne doit pas correspondre à l'externalisation des missions de service public vers de nouvelles associations avec lesquelles la puissance publique conclut des marchés publics. Parallèlement à ce maintien, il conviendrait de prévoir dès aujourd'hui les cadres d'une péréquation qui viendrait compenser les inégalités territoriales induites par les désengagements de l'État au profit des collectivités locales.

2. Privilégier les modes de contractualisation permettant un financement partenarial, pluriannuel et respectueux de l'initiative associative

Face à la montée en puissance de la commande publique, le mouvement associatif rappelle qu'aucune contrainte législative française ni européenne n'impose le recours systématique à la commande publique. Le choix de l'outil de contractualisation est une décision politique qui reflète la nature de la relation souhaitée entre acteurs associatifs et puissance publique.

La CPCA invite l'ensemble les partenaires publics des associations à privilégier des relations préservant les spécificités associatives et notamment :

- **à conclure des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) euro-compatibles qui respectent les initiatives associatives, témoignent d'une logique partenariale, donnent de la visibilité aux associations pour la mise en œuvre d'actions sur le long terme et constituent un gage de qualité de l'emploi ;**
- **à favoriser, en complément de la subvention, l'appel à projets sous réserve d'un cadre juridique respectueux de la production d'innovation et de l'accès équitable des associations aux services.**

Pour encourager l'usage de ces outils de contractualisation, le mouvement associatif rappelle la nécessité de :

- **simplifier et clarifier le modèle de CPO contenu dans l'annexe de la circulaire du 18 janvier 2010 ;**
- **sensibiliser les techniciens de collectivités territoriales à l'intérêt et aux modalités de mise en place de CPO ;**
- **favoriser l'appropriation par les associations et les pouvoirs publics de la notion d'acte de mandatement ;**
- **intervenir dans la formation des cadres et techniciens territoriaux et développer une doctrine partagée sur la pertinence de la subvention ;**

- **élaborer, en complément de la subvention, un cadre juridique d'appel à projets sécurisé.**

3. Permettre aux associations de constituer des fonds propres

Pour investir et expérimenter, mais aussi pour sécuriser leur trésorerie, les associations doivent constituer des fonds propres. Le mouvement associatif propose pour cela de :

- **sensibiliser les associations et leurs financeurs aux notions d'équilibre du modèle économique et de rentabilité ;**
- **autoriser les demandes de subventions avec un budget prévisionnel excédentaire « raisonnable » ;**
- **encourager et professionnaliser l'accompagnement financier et développer l'outillage des associations pour leur permettre de mieux appréhender leur modèle économique.**

Financement privé : un enjeu de réciprocité

1. Favoriser le développement d'un modèle français de relations partenariales équilibrées entre entreprises et associations.

L'État, garant de l'intérêt général, doit être une composante clé du partenariat associations/entreprises en développant l'intermédiation, afin d'atténuer les inégalités entre associations pour accéder aux partenariats avec des entreprises. Concrètement, cela nécessite :

- **d'inciter les entreprises et les associations à ne pas se centrer sur le financement des projets mais à considérer le partenariat dans son ensemble à partir des intérêts communs ;**
- **d'impulser des expertises nationales et de communiquer sur les dispositifs existants, notamment par le soutien de sites internet de référence jouant un rôle d'intermédiation entre associations et entreprises ;**
- **de soutenir les têtes de réseau dans leur fonction de recherche et développement au service de partenariats d'intérêt général ;**
- **de mettre en place des instances de régulations croisées des partenariats au niveau régional (les collectivités, l'État, les associations, les entreprises, le Medef, les représentants du mouvement associatif organisé) ;**
- **de travailler avec le Medef à la promotion de formes de partenariats innovantes et d'élaborer avec lui des codes déontologiques de pratiques partenariales visant à éviter le mécénat qui ne serait motivé que par un retour d'image.**

2. Maintenir l'abattement fiscal lié aux dons et favoriser l'accès des associations à la générosité publique

La réduction d'impôt au titre des dons participe à la politique sociale de l'État : la fiscalité du don aux associations n'est donc pas assimilable à une niche fiscale et doit être maintenue, le don ne profitant pas à celui qui donne. Une telle déduction se justifie par le fait que les associations contribuent largement à l'effort national de solidarité et de cohésion sociale.

On observe actuellement une volonté de l'administration fiscale de restreindre le champ d'application des dons par une interprétation restrictive de la réglementation. Les associations reçoivent de plus en plus de réponses négatives à leur demande de rescrits, fondées sur une interprétation très limitative des textes en vigueur. Or cette possibilité d'émettre des reçus fiscaux joue un effet de levier très important sur les dons. C'est pourquoi, il conviendrait que l'administration fiscale revienne à une plus juste application de l'esprit de l'article 200 du code général des impôts (CGI).

Banques et finance solidaire : des solutions à inventer

1. Faciliter l'accès au crédit moyen et long terme

Les banques interviennent peu par des financements à moyen terme auprès d'un public associatif considéré comme plus fragile (manque de visibilité à moyen terme, budget à l'équilibre). Or l'accès au crédit est essentiel et pourrait être facilité par :

- **la possibilité donnée aux associations de réaliser des excédents ;**
- **la généralisation des modes de contractualisation sous forme de CPO qui fournit aux associations et à leurs banquiers une visibilité à moyen terme ;**
- **l'utilisation des dispositifs de garantie bancaire par une meilleure communication sur les outils existants auprès des banques et du monde associatif, mais aussi le développement des moyens dédiés par l'État à ces dispositifs, à la mesure de ceux qu'il consacre à la garantie des prêts aux entreprises ;**
- **une amélioration de la connaissance des divers modèles économiques des associations permettant de mieux objectiver le risque.**

2. Sensibiliser les associations à l'intérêt d'autres solutions d'apport de financements (fonds d'apports associatifs, réseaux de la finance solidaire, Programme d'investissement d'avenir...)

Pour couvrir les besoins liés au cycle d'exploitation (notamment aux délais de versement des subventions et des fonds européens) et éviter aux associations d'investir sans dégrader leur trésorerie, les solutions de financement (Programme d'investissement d'avenir, France Active…) peuvent constituer une solution alternative et/ou complémentaire à l'offre bancaire classique.

Les partenaires publics, et en particulier les collectivités territoriales, peuvent participer à la sensibilisation des associations sur ces solutions et faciliter leur développement en les intégrant dans des schémas globaux d'accompagnement et de financement des initiatives associatives.

3. Développer l'épargne solidaire et son réinvestissement dans des projets d'utilité sociale en région

Un développement accru des moyens de financements innovants tels que l'épargne solidaire suppose :

- **Une implication des associations à plusieurs niveaux :**

En participant à la création de solutions financières innovantes qui permettent de répondre à des problématiques sectorielles et territoriales, de produits de partage.

En plaçant leur trésorerie disponible sur des produits d'épargne solidaire, les associations peuvent percevoir une rémunération tout en contribuant à une cause.

- **Une implication accrue des organismes financiers pour la promotion des produits d'épargne solidaire :**

Toutes les banques ont créé des produits d'épargne solidaire. Elles peuvent en faire une promotion accrue auprès de leurs clients particuliers ou associatifs.

- **Une implication des collectivités territoriales :**

L'épargne solidaire constitue une opportunité de mobilisation de ressources en investissement dans des projets favorisant le développement des territoires. Elle permet aussi de mobiliser des citoyens pour le développement de leur région. Les collectivités peuvent participer à la création de circuits courts permettant le réinvestissement local de l'épargne. Elles peuvent participer à des actions de promotion de ces dispositifs dans leurs régions.

N.B. : Ces propositions ont été construites avec l'appui de France Active. Elles découlent de l'enquête CPCA/France Active menée en 2011 sur les problématiques financières des associations.

Investir dans la connaissance : un bon placement

Henry Noguès

« Nécessaire, la diversification des financements est source de complexité. Les petites associations peuvent s'y perdre. Aussi, regroupements et mutualisations restent à l'agenda. Pour autant, il ne peut s'agir de bricolages opportunistes ou de regroupements forcés. Une visée à long terme est indispensable débarrassée du mythe de l'industrialisation du secteur et d'économies d'échelle illusoires (cf. plan Borloo). Renforçant leur transparence financière et leur gestion prévisionnelle, les associations ont une carte à jouer avec leurs partenaires bancaires dans une démarche d'innovation créant les outils adaptés à leur développement. Les pouvoirs publics de leur côté, devraient remédier au grave sous-investissement collectif dans la connaissance de l'économie associative au plan statistique et financier. »

Pour aller plus loin

Financements publics

- Résultats de l'enquête CPCA / France Active, *Associations, comment faites-vous face à la crise ?*, à télécharger sur cpca.asso.fr / Mut'asso
- Fonda, *Associations et économie : quelle capacité d'innovation et quelles ressources pour sortir de la crise ?*, Note d'éclairage élaborée dans le cadre de la démarche « Faire ensemble 2020 » à télécharger sur www.fonda.asso.fr/IMG/pdf/note_fonda_associations_et_e_conomie.pdf
- Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions*, Dalloz-Juris Associations, 2007
- *Étude et documents* n° 6, « Le financement (public) des associations, une nouvelle donne, de nouveaux besoins », une enquête de perception et des propositions de la CPCA à télécharger sur cpca.asso.fr
- *La Vie associative* n° 11, « Le financement des associations », à télécharger sur cpca.asso.fr
- Edith Archambault et Viviane Tchernonog, *Repères sur les associations en France*, à télécharger sur cpca.asso.fr

Relations contractuelles

- « Mode d'emploi de la CPO : pour des relations partenariales équilibrées, sécurisées et pérennes », fiche à télécharger sur cpca.asso.fr / Mut'asso
- « Développement des marchés publics : quels impacts et solutions pour les associations ? », fiche à télécharger sur cpca.asso.fr / Mut'asso
- Fnars, *Quelle contractualisation entre les associations et les collectivités publiques? Entre partenariat et prestation de services*, guide à télécharger sur : www.fnars.org
- Cnar environnement, *Étude argumentaire sur le partenariat et les relations contractuelles entre les associations de l'environnement et les pouvoirs publics*, à télécharger sur www.cnarenvironnement.org/Les-relations-contractuelles-entre-associations-d
- « Association et législation européenne. Paquet Almunia. Les Clés de lecture de la CPCA », octobre 2012, à télécharger sur cpca.asso.fr / Mut'asso
- Opale, Cnar Culture, Hors les murs, *Secteur culturel : subventions ou marchés publics*, fiche récatualisée en janvier 2012, à télécharger sur www.culture-proximite.org

Diversification

- Guide du Cnar financement « Associations et fonds propres : pourquoi les associations doivent-elles gagner de l'argent ? », à télécharger sur www.solfia.org/IMG/pdf_Guide_Fonds_propres_2011-2.pdf
- Baromètre France générosités – Cerphi, *Évolution du profil des particuliers et donateurs 2010 – 2011*, à télécharger surwww.francegenerosites.org
- Espace ressources « Mutualisation » à consulter sur le site du Cnar Culture : www.culture-proximite.org/rubrique.php3?id_rubrique=49
- Site www.solfia.org (solutions de financement pour les associations) un portail qui propose aux dirigeants associatifs, à leurs réseaux et aux fédérations associatives des fiches outils pour les accompagner dans leurs recherches de financements.
- « Le bénéfice associatif, c'est capital » note de propositions de la Fonda, octobre 2009, à télécharger sur www.fonda.asso.fr/IMG/pdf/Fonda_fonds_propres.pdf
- *La Vie associative* n° 14, « Les relations entre associations et entreprises », à télécharger sur cpca.asso.fr
- *Les relations entre entreprises et associations : réflexions et propositions de la CPCA pour le développement d'un modèle partenarial*, novembre 2009 à télécharger sur cpca.asso.fr

« La baisse drastique des dépenses publiques risque de conduire à l'inverse de l'effet recherché »

INTERVIEW DE DOMINIQUE PLIHON

Dominique Plihon, professeur d'économie financière à l'université Paris XIII et membre des Économistes atterrés. Il revient sur les conséquences de la contre-révolution fiscale qui appauvrit les recettes publiques au détriment des politiques publiques.

« Les réductions fiscales que l'État a concédé aux populations les plus aisées l'ont appauvri. »

Selon vous, la baisse constatée des subventions publiques en direction des associations et de leurs activités d'intérêt général depuis 2010 est-elle la seule conséquence de la crise économique ou bien traduit-elle un changement de posture de l'État comme garant de l'intérêt général ?

Même si le problème se situe plutôt du côté des recettes, la crise des finances publiques conduit l'État à vouloir restreindre un grand nombre de ses dépenses. Parallèlement, on assiste à une transformation de la conception de l'État central qui l'amène à se désengager d'un certain nombre d'actions d'intérêt général parmi lesquelles le soutien aux acteurs associatifs et plus largement à l'économie sociale. Cet État que l'on peut qualifier de néolibéral considère qu'il est trop gros, qu'il doit réduire ses dépenses et se limiter à des tâches régaliennes. Cette doctrine le conduit à transférer aux collectivités locales la responsabilité du financement de l'économie sociale et des associations. Ce n'est pas un hasard si ce transfert de charges s'effectue sans leur donner les moyens de l'assumer, voire même en cherchant à les appauvrir par une réforme fiscale supprimant la taxe professionnelle. C'est une façon d'asphyxier les collectivités pour les obliger à baisser leur dépense publique.

Pour cet État néolibéral que vous décrivez, qui doit donc prendre en charge l'intérêt général ?

L'État néolibéral, mis en place progressivement à partir des années 1980, considère que d'autres acteurs doivent prendre l'initiative pour assurer les missions d'intérêt général parmi lesquels les acteurs privés. De

Dominique Plihon
Membre des Économistes atterrés

toute façon, il n'a plus les possibilités d'assurer lui-même ce financement : les réductions fiscales qu'il a volontairement concédées aux populations les plus aisées l'ont appauvri. En effet, l'État néolibéral fait alliance avec une certaine catégorie d'acteurs, à savoir les élites économiques et financières, pour lesquelles il n'hésite pas à effectuer des dépenses.

La dette publique actuelle de la France justifie-t-elle la contraction des dépenses publiques à l'œuvre ?

Un audit de la dette réalisé par un certain nombre d'organisations associatives et syndicales montre que l'origine de la dette est très différente de la doctrine officielle, portée notamment par le gouvernement actuel. Au début des années 1980, la dette publique était très faible, elle se limitait à 20 % du PIB. En 2006, elle se situait à 60 % pour atteindre à 90 % du PIB aujourd'hui. Si la crise a contribué à son augmentation, elle ne justifie pas la montée très régulière de la dette entre 1980 et 2006. Cette dernière n'est pas non plus liée une augmentation des dépenses publiques car le ratio dépenses publiques/PIB (calculé par l'Insee) est resté stable sur toute cette période. L'aggravation continuelle de la dette publique est donc liée aux recettes plus qu'aux dépenses. Une série de décisions volontaires prises par les pouvoirs publics visant à réduire la fiscalité du capital (impôt sur les sociétés, suppression des tranches supérieures de revenu) ont contribué à diminuer ces recettes publiques. C'est ce que nous appelons la contre-révolution fiscale. Cette analyse est d'ailleurs partagée par les organismes officiels : les rapports annuels de la Cour des comptes indiquent un manque à gagner dû aux niches fiscales allant 50 à 100 milliards d'euros par an. La dette publique n'est donc pas liée à une augmentation forte des dépenses publiques et ne justifie pas une contraction drastique de ces dépenses. Cela ne veut pas dire que l'État ne doit pas être plus rigoureux dans leur gestion. Par exemple, les politiques d'évaluation des dépenses publiques doivent être systématisées.

Alors que les besoins sociaux augmentent, la recherche d'économies budgétaires comporte-t-elle des risques économiques en sus des risques sociaux ?

Oui, les risques sont importants. Cette politique est non seulement socialement coûteuse mais aussi économiquement contre-productive. La baisse drastique des dépenses publiques risque de conduire à l'inverse de l'effet recherché. D'ailleurs, les politiques d'austérité ont déjà eu un effet sur la croissance dans les pays où elles ont été mises en œuvre comme en Grèce et en Espagne. Si tous les pays se mettent à freiner

en même temps, les effets négatifs sur l'économie vont être amplifiés du fait de l'interdépendance accrue de nos économies. C'est une bêtise macroéconomique et une hérésie de recommander à tous les pays de l'Union européenne de mettre en œuvre ces plans d'austérité. D'autant que la situation des pays européens est loin d'être homogène. Les pays qui ont des excédents commerciaux (Allemagne, Autriche) ont des marges de manœuvre pour relancer leur économie par les dépenses publiques ou les salaires.

Face à la puissance des marchés financiers, que faudrait-il pour redonner aux États des marges de manœuvre leur permettant de financer leurs missions d'intérêt général ?

Les États doivent agir pour contrôler et réduire la taille des marchés financiers et s'extraire de leur domination. Il faut prendre de front le pouvoir de la finance et des investisseurs qui spéculent en prenant des risques insensés et exigent ensuite des réductions de dépenses des États. Une des manières de remettre de l'ordre dans ce capitalisme financier débridé consiste à s'attaquer aux grandes banques américaines ou anglaises. Comment ? En leur interdisant des opérations de nature spéculative à l'égard des dettes publiques, en réduisant leur taille et en séparant les activités de banque de dépôts de celles d'investissement. Il faut que les États reprennent en main la finance. Plutôt que de chercher à rassurer les marchés, il faut les désarmer. À l'image de « l'euthanasie des rentiers » dont parlait Keynes. Dans les années 1930, des décisions radicales ont été prises par le New Deal et le Front populaire pour s'attaquer au pouvoir de l'argent. Encore faut-il sortir de cette collusion entre élites politiques et élites économiques.

Dans ce contexte, quelles sont les perspectives d'évolution possibles pour le financement de l'intérêt général ? Les banques qui financent jusqu'alors très peu l'investissement en faveur de l'innovation sociale portée par les associations ont-elles un rôle à jouer et comment ?

Une réforme radicale des banques et du fonctionnement de la Banque centrale européenne est nécessaire. Leur *business model* doit changer. Elles ne doivent pas rester sous la coupe des actionnaires qui exigent des rendements trop élevés et les obligent à prendre des risques et à être immédiatement rentables à court terme. Ce modèle-là ne permet pas de financer les investissements de long terme dans les infrastructures, liés à la transition écologique, ni la relocalisation d'activités. Le lien entre usagers et banques s'est absolument distendu. La mise en place d'un système diversifié de banques composé de très grandes banques, de banques réellement coopératives défendant l'idéal mutualiste et de banques publiques est indispensable. Il faut un système de pôle public bancaire, si possible à l'échelle européenne. La crise peut nous donner l'opportunité de créer ce pôle. Cette réforme du système bancaire est donc une condition indispensable de la reprise en main du marché par l'État nécessaire à une économie plus équilibrée, plus humaine. ●

Pour aller plus loin

- *Le site des Économistes atterrés : atterres.org*

Abonnement d'un an

À retourner à la CPCA — 28 place Saint-Georges — 75 009 Paris

~~15 €~~ PAR AN **12 € PAR AN**

☑ **Oui, je m'abonne à *La Vie Associative* pour un an soit trois numéros**

Adresse de livraison

☐ Mme ☐ M.

Nom .....

Prénom .....

Adresse .....

.....

.....

Code postal .....

Ville .....

Téléphone .....

Courriel .....

Adresse de facturation (si différente)

☐ Mme ☐ M.

Nom .....

Prénom .....

Adresse .....

.....

.....

Code postal .....

Ville .....

Téléphone .....

Courriel .....

À compléter et à renvoyer avec un règlement de 12 euros à l'ordre de la CPCA ou rendez-vous sur cpca.asso.fr/la-vie-associative pour vous abonner en ligne.

SUIVEZ L'ACTUALITÉ DU MOUVEMENT ASSOCIATIF AVEC LA cpca

cpca.asso.fr

mail.cpca.asso.fr

facebook.com/cpcafrance

twitter.com/cpcafrance