

ASSOCIATIONS SUBVENTIONS COLLECTIVITÉS

MODE D'EMPLOI

JEUDI 27 JUIN 2013
UNIVERSITÉ PIERRE ET MARIE CURIE, CAMPUS JUSSIEU

SYNTHÈSE DES DÉBATS



www.associations.gouv.fr

En partenariat avec

PROGRAMME DE LA CONFÉRENCE

*Animation de la conférence : **Hugues SIBILLE**, président de l'agence de valorisation des initiatives socio-économiques (Avise)*

- 14h00** Ouverture par **Valérie FOURNEYRON**, ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative
- 14h15** État des lieux chiffré inédit sur les partenariats pouvoirs publics-associations par **Viviane TCHERNONOG**, chargée de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS), centre d'économie de la Sorbonne, suivi d'un échange avec la salle
- 15h00** Recherche exploratoire sur les logiques de contractualisation entre collectivités et associations par **Laurent FRAISSE**, socio-économiste, membre du laboratoire de recherche interdisciplinaire pour la sociologie économique (Lise) suivi d'un échange avec la salle

15h45 - 17h00 Table ronde réunissant des acteurs associatifs et des élus des collectivités territoriales :

Quelle participation des associations dans la construction de l'intérêt général ? Quelle place des associations dans la définition des modes de contractualisation avec les collectivités territoriales ? Quels effets des différents modes de contractualisation sur l'évolution du tissu associatif, la sécurisation des financements, l'innovation, l'emploi, la transparence ?

- **Roland JANVIER**, co-président du groupement national des directeurs généraux d'associations du secteur éducatif, social et médico-social (GNDA)
- **Olivier DUQUÉNOIS**, directeur adjoint de l'association régionale pour l'initiation à l'environnement et à la nature en Alsace (ARIENA)
- **Leila BENCHARIF**, conseillère régionale à la vie associative, Région Rhône Alpes
- **Yves ACKERMANN**, président du conseil général du Territoire de Belfort
- **Gaëlle ANDRO**, 1^{ère} adjointe au maire de Rennes, déléguée aux finances, à l'administration générale et à la coordination des politiques publiques
- Grand témoin : **Yannick BLANC**, président de la Fonda

17h30 - 17h45 Le point de vue de la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), par **Nadia BELLAOUI**, présidente

17h45 - 18h00 Conclusions par **Yann DYÈVRE**, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Les associations constituent des partenaires incontournables de l'État et des collectivités territoriales. Les départements sont les premiers financeurs de l'action associative sur les territoires, suivis par les communes. Ensemble, ils apportent près d'un quart du financement des associations.

La relation entre les associations et la puissance publique a considérablement évolué ces dernières années. Certaines bénéficient de subventions des collectivités parce qu'elles partagent des objectifs communs au service de l'intérêt général. D'autres, sous l'effet de la contraction des financements publics, d'un repositionnement des collectivités et d'un impact de plus en plus grand de la réglementation européenne, ont le sentiment d'être passées d'un statut de partenaires à un statut de prestataires. Les collectivités auraient effectivement tendance à abandonner la subvention au profit de la délégation de service public et du marché public. Pourquoi ? Parce que les procédures de commande publique offrent un cadre juridique très sécurisé, ce dont les collectivités ont besoin pour garantir l'action publique.

Depuis un an, le ministère chargé de la Vie associative s'est engagé à rénover la relation puissance publique / associations et à apporter une plus grande clarté et une sécurité juridique aux relations contractuelles qu'elles peuvent nouer, tout en objectivant les évolutions à l'œuvre.

L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a souhaité que la Charte des engagements réciproques, signée en 2001 par l'État et la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), reconnaissant pleinement la contribution des associations à l'intérêt général, soit réactivée.

Une nouvelle charte associant, pour la première fois, État, associations et collectivités verra le jour d'ici la fin de l'année. Des déclinaisons territoriales et sectorielles seront mises en œuvre.

Par ailleurs, dès 2012, le ministère chargé de la Vie associative a engagé, en lien avec le ministère délégué à l'Économie sociale et solidaire, une large concertation, réunissant l'ensemble des acteurs (ministères, réseaux de collectivités territoriales, coordinations associatives), en vue de faire évoluer les outils de contractualisation pour préserver l'initiative associative.

Une définition de la subvention a été proposée dans le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, présenté en juillet 2013 en conseil des ministres. Par son inscription dans la loi, **l'État souhaite conforter l'assise juridique de la subvention et permettre aux collectivités d'y recourir** plus facilement.

1,3 MILLION
D'ASSOCIATIONS

16 MILLIONS
DE FRANÇAIS
DÉCLARENT ÊTRE
BÉNÉVOLES

Le ministère a également engagé un travail de révision de la circulaire du 18 janvier 2010, relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, qui devrait aboutir d'ici la fin de l'année 2013. Cette révision permettra :

- d'expliquer, de clarifier et de simplifier les règles d'octroi des subventions ;
- d'intégrer les dispositions issues du paquet communautaire « Almunia » de 2011-2012.

Elle présentera également la démarche de « recueil d'initiatives », une nouvelle procédure facultative qui doit formaliser des pratiques de co-construction de diagnostics territoriaux. Ils analyseront les attentes et difficultés d'un territoire et établiront la cartographie des réponses apportées par les acteurs.

Le ministère va également nouer **un partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** en vue d'organiser la formation des fonctionnaires territoriaux sur les spécificités des relations contractuelles avec les associations et, plus largement, sensibiliser l'administration territoriale à la vie associative.

Un guide pratique à destination des collectivités sera finalisé début 2014, pour les accompagner dans leurs démarches de contractualisation.

Enfin, **une conférence de la vie associative** devrait avoir lieu fin 2014 ou début 2015.

**23 MILLIONS
D'ADHÉRENTS
AUX ASSOCIATIONS**

3,2 % DU PIB
EN BUDGET CUMULÉ
(HORS VALORISATION
DU BÉNÉVOLAT)

ÉTAT DES LIEUX DES PARTENARIATS POUVOIRS PUBLICS – ASSOCIATIONS

par Viviane Tchernonog, chargée de recherche
au Centre national de la recherche scientifique (CNRS),
centre d'économie de la Sorbonne



ORIGINE DES FINANCEMENTS AUX ASSOCIATIONS

	2005	2011
FINANCEMENTS PRIVÉS	49 %	51 %
<i>Cotisation des adhérents</i>	12,1 %	10,7 %
<i>Don des particuliers, mécénat</i>	4,9 %	4,0 %
<i>Ventes aux usagers</i>	32,3	35,8 %
FINANCEMENTS PUBLICS	51 %	49 %
<i>Communes</i>	14,1 %	11,5 %
<i>Départements</i>	10,0 %	12,3 %
<i>Régions</i>	3,5 %	3,5 %
<i>État</i>	12,3 %	11,3 %
<i>Organismes sociaux</i>	7,0 %	6,7 %
<i>Europe</i>	0,9 %	1,1 %
<i>Autres financements publics</i>	3,0 %	3,2 %
TOTAL DES FINANCEMENTS	100 %	100 %

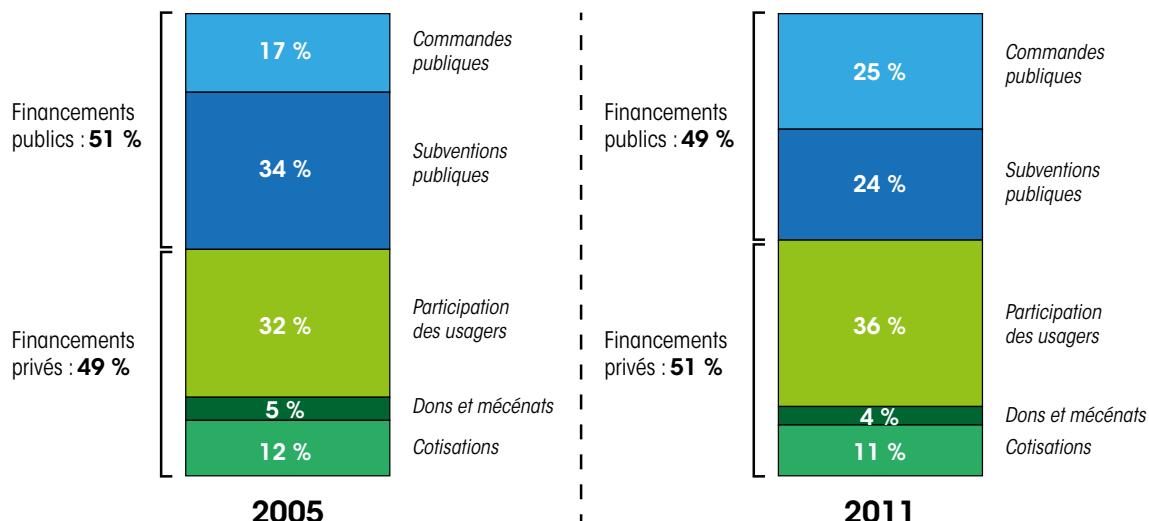
Source : Enquête CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne, « Le paysage associatif », 2012.

Des évolutions majeures ont été enregistrées au cours des dix dernières années concernant l'origine des financements des associations :

- une baisse du poids de l'État,
- une montée en charge importante des conseils généraux (même si leur poids relatif diminue depuis 2010),
- une baisse du poids des communes pour la première fois dans l'histoire.

**LES FINANCEMENTS PUBLICS REPRÉSENTENT
LA MOITIÉ DU
FINANCEMENT TOTAL
DU SECTEUR ASSOCIATIF**

ÉVOLUTIONS DU VOLUME DES SUBVENTIONS ET COMMANDES PUBLIQUES



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

Les **subventions publiques représentent 24 % du financement total du secteur**.

Les **commandes publiques ont vu leur poids augmenter de façon importante** : elles représentent, en 2011, 25 % du budget cumulé du secteur (17 % en 2005), dépassant légèrement le poids des subventions (24 %).

Les dons, le mécénat, les aides en provenance des fondations n'alimentent qu'une partie très limitée du secteur associatif. Leur évolution en volume a été moins rapide que l'évolution moyenne du secteur.

À QUI VONT LES SUBVENTIONS PUBLIQUES ?

Les **financements publics, et notamment les subventions, sont principalement destinés aux associations employeuses**.

Pour les petites associations, la subvention a une fonction essentiellement symbolique de reconnaissance locale. Les associations de taille moyenne, s'appuyant de manière importante sur un engagement citoyen, combinent à la fois ressources publiques et privées, travail bénévole et emplois salariés. Dans ces associations, les subventions jouent un rôle essentiel de soutien aux dépenses de fonctionnement. **La baisse des subventions publiques a donc pour effet de fragiliser ces associations moyennes**, qui, ne disposant pas, en raison de leur taille, des compétences et des moyens nécessaires, ne peuvent accéder aux commandes publiques. **Les grandes associations assurant des missions d'intérêt général ont vu souvent, pour leur part, leurs subventions reconduites**.

Les associations bénéficiant de subventions publiques présentent une relative diversité mais **l'action sociale, humanitaire et sanitaire capte la moitié des subventions**. La contraction des financements publics et la baisse des subventions publiques ne laissent d'autre choix à de nombreuses associations que de recourir à la participation des usagers. Cette solution, pernicieuse, peut conduire les associations à sélectionner leurs publics en fonction de leur solvabilité.

LES LOGIQUES DE CONTRACTUALISATION ENTRE COLLECTIVITÉS ET ASSOCIATIONS

par Laurent Fraisse, socioéconomiste,
membre du laboratoire de recherche interdisciplinaire
pour la sociologie économique (LISE)



DES RELATIONS QUI ÉVOLUENT

Une forte variation des configurations territoriales conduit à l'émergence de situations locales spécifiques concernant les relations entre collectivités et associations. La variété des configurations de contractualisation ne se réduit pas à un classement binaire (partenariat/concurrence, commande publique/subvention). Coexistent des conventions pluriannuelles pour gérer des équipements d'associations historiques, des subventions ponctuelles aux petites associations, des appels à projets pour répondre à des besoins nouveaux et de la commande publique dans les secteurs fortement concurrencés par le secteur privé lucratif. Cette coexistence n'est pas toujours le résultat d'un choix ou d'une politique cohérente de la part de la collectivité publique. Elle peut renvoyer à une sédimentation historique des relations entre élus, techniciens et associations.

UNE NÉCESSAIRE ADAPTATION

La diversité des modes de contractualisation peut permettre l'innovation, la diversification des financements et créer des marges d'autonomie. Mais elle est aussi un facteur de fragilisation, car les associations sont inégalement dotées pour maîtriser les modes de financement, de gouvernance, de contractualisation et la mise en concurrence.

Certaines collectivités, en partenariat avec les associations, essaient d'instaurer de la cohérence et de la transversalité, en élaborant des procédures à partir de diagnostics partagés.

Certaines associations s'adaptent à la commande publique de manière pragmatique, par nécessité ou opportunisme.

L'appel à projets apparaît comme une voie médiane permettant d'articuler projet associatif et subvention, répondant davantage aux enjeux et préoccupations des territoires et des collectivités.

TÉMOIGNAGES D'ACTEURS ASSOCIATIFS ET D'ÉLUS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Quelle participation des associations dans la construction de l'intérêt général ? Quelle place des associations dans la définition des modes de contractualisation avec les collectivités territoriales ? Quels effets des différents modes de contractualisation sur l'évolution du tissu associatif, la sécurisation des financements, l'innovation, l'emploi, la transparence ?

Leila Bencharif, vice-présidente du conseil régional de Rhône-Alpes déléguée à la vie associative, l'éducation populaire et la démocratie participative.



Le soutien pluriannuel au projet associatif (SPPA) s'appuie sur trois critères d'éligibilité : développer un projet qui aura un impact sur le territoire ; créer ou maintenir un emploi ; développer un projet qui s'inscrit dans une démarche d'éducation populaire et citoyenne et encourage des coopérations interassociatives.

Les chiffres de l'évolution de l'emploi par secteur d'activité ne mettent jamais en exergue le rôle de l'emploi associatif. Il convient de souligner le rôle-clé de la vie associative dans le développement humain, social, économique, culturel des territoires.

À l'échelle régionale, en Rhône-Alpes, nous avons mis en place un atelier citoyen avec 50 Rhônalpins, tirés au sort, qui ont réfléchi à la question du bénévolat, de l'engagement, du pouvoir d'agir et qui ont interrogé la région sur l'opportunité de conduire une politique de soutien à la vie associative.

Le premier soutien politique a été celui apporté aux associations qui ont joué le jeu de la concertation et de la coproduction. Il n'y a plus d'appels à projets dans la délégation que je porte et 90 % du budget est dédié aux associations. Nous avons fait le choix d'accompagner les associations animées par un bénévolat actif dans la mise en œuvre de projets d'utilité sociale. Il a été très difficile de passer de la culture de l'appel à projets à une nouvelle culture de SPPA.



Gaëlle Andro, première adjointe au maire de Rennes, déléguée aux finances, à l'administration générale et à la coordination des politiques publiques.

En matière de soutien à la vie associative, la ville de Rennes utilise toute la palette possible : subventions, contrats de mission, lignes directes, fonds globaux, appels à projets et enfin, prestations de service qui sont hors du champ des subventions. Les 15 millions d'euros de conventions pluriannuelles en soutien au secteur associatif sont renégociés et renouvelés tous les 6 ans, l'échéance des conventions intervenant à mi-mandat afin de laisser à l'adjoint à la vie associative le temps de s'approprier les sujets et les enjeux. En 2010, les conventions concernaient 27 associations sur le territoire et 360 équivalents temps plein. Cette année, dans le cadre de ce mandat, le renouvellement a été fait à moyens constants avec un taux d'indexation de 1 %.

Cela nécessite une volonté politique forte. La ville de Rennes a souhaité recourir le moins possible aux marchés publics et a inventé des modes d'appels à initiative associative pour gérer un équipement. Nous avons essayé de créer des formes partenariales innovantes avec le secteur associatif de notre territoire.

Yves Ackermann, président du conseil général du Territoire de Belfort.

Les conseils généraux sont en situation financière très difficile. Comme nombre de départements, le Territoire de Belfort a été amené à baisser de 10 % les aides aux associations culturelles et sportives en 2009 et a dû à nouveau diminuer de 10 % en 2013. Ces deux baisses ont été appliquées uniformément. Mais nous avons vérifié que cette diminution n'avait pas d'effets sur les emplois dans les associations. En ce qui concerne les petites associations, si vous versez 500 euros à une association et que vous enlevez 50 euros, cela ne l'empêche pas de perdurer. En revanche, les associations moyennes commencent à souffrir. Les deux coupes successives ont conduit les associations à se remettre fortement en question au niveau de leur budget. Nous avons insisté pour qu'elles se regroupent, il y a environ trois ans. Elles n'ont pas voulu le faire, chacune voulant garder son autonomie. À mon sens, elles n'ont toujours pas la taille critique suffisante pour être viables économiquement. On leur a demandé de former leur personnel, ce qu'elles ont fait. Nous sommes en train de mettre en place des regroupements afin de permettre à ces associations de mieux résister. À titre d'exemple, dans le secteur du service à la personne, si ces efforts ne sont pas faits, les associations disparaîtront et nous aurons peut-être, dans un petit département comme le nôtre, une entreprise privée en situation de monopole qui pratiquera les prix qu'elle voudra.

Olivier Duquenois, directeur adjoint de l'association régionale d'initiation à l'environnement et à la nature (ARIENA) en Alsace.

Nous sommes d'ardents défenseurs de l'appel à projets en Alsace sur le champ de l'environnement, notamment celui de l'éducation à l'environnement, car nous considérons que cet outil est vraiment adapté. Il a tous les avantages de la subvention et permet à la collectivité de vérifier que les propositions des associations sont en adéquation avec ses politiques publiques. Cet outil vertueux génère un vrai travail efficient et permet également à une tête de réseau régionale d'accompagner les associations. Les réseaux régionaux de l'environnement opèrent un maillage territorial souvent très proche de la commune et de la communauté de communes, du pays, des syndicats mixtes, selon les thématiques (déchets, énergie, protection de la nature). La culture du partenariat public - privé est peut-être un peu plus forte dans ce domaine.

En Alsace, le mécénat est en outre une voie de progrès pour la protection de la nature et de la biodiversité. Les entreprises sont gestionnaires de fonciers très importants et ont des préoccupations de gestion ainsi que des préoccupations sociales et salariales importantes.

Roland Janvier, coprésident du groupement national des directeurs généraux d'associations dans le secteur éducatif, social et médico-social (GNDA).

Nos associations créées après-guerre pour répondre aux besoins sociaux constatent une préméditation de plus en plus forte de la puissance publique dans la détermination des objectifs. Cela a eu évidemment un impact sur les projets associatifs, dans un secteur dépendant fortement du financement public. Le mouvement de concentration se confirme au sein du secteur associatif social et médico-social. On peut analyser ce phénomène comme du mimétisme vis-à-vis du secteur lucratif, sans qu'il soit nécessairement en adéquation avec des activités auprès de personnes fragiles dans des actions de solidarité.

La généralisation des appels à projets entraîne un risque de « standardisation » des réponses sur les territoires. Des négociations locales permettent cependant des ajustements en phase avec la réalité territoriale. Dans le département du Finistère, un outil interassociatif permet aux associations du secteur médico-social qui le choisissent de se regrouper pour contracter avec les collectivités territoriales sans pour autant fusionner. C'est une approche alternative à la fusion d'associations, qui privilégie la coopération entre elles. Cela permet le maintien des identités associatives locales tout en mutualisant les moyens.

LE POINT DE VUE DE LA CONFÉRENCE PERMANENTE DES COORDINATIONS ASSOCIATIVES (CPCA)

Nadia Bellaoui, Présidente



La commande publique est le mode normal d'allocation des ressources quand l'initiative vient de la collectivité publique. Cependant, on assiste, sur le terrain, à des choix pas toujours très rationnels, voire à un certain nombre d'aberrations.

Il faut **combattre l'idée que la mise en concurrence est le mode le plus pertinent d'allocation des ressources**. Une étude conduite par la revue *Juris associations* montre même que cela peut être plus coûteux pour les collectivités et que la commande publique a un effet inflationniste.

Pour autant, il existe de bonnes pratiques de la commande publique. Par exemple, **la délégation de service public**, qui n'est sans doute pas assez utilisée, offre des avantages. Le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire en cours d'adoption présente des avancées, comme la possibilité donnée aux pouvoirs publics de réservier la participation aux marchés publics aux entreprises d'utilité sociale avec la création d'un nouvel agrément d'entreprise solidaire.

La sécurisation de la subvention est la principale attente des associations. La définition de la subvention qui apparaît dans le projet de loi sur l'économie sociale et solidaire est très satisfaisante puisqu'elle cite les principaux critères de la subvention : l'initiative associative et le financement d'actions initiées, définies, mises en œuvre par les organismes bénéficiaires.

La conférence « associations, subventions, collectivités, mode d'emploi » a pointé trois enjeux :

- **Assurer une meilleure distribution des subventions.** De ce point de vue, le triptyque « instruction des dossiers, contrôle et évaluation » fonctionne et donne de la transparence dans l'utilisation des subventions.
- **Co-construire entre acteurs publics, privés, associations, chercheurs,** des réponses pertinentes aux besoins identifiés sur les territoires.
- **Évaluer la politique de subventionnement** d'une collectivité par les forces vives du territoire concerné.

Le nouveau régime de la subvention doit répondre à la question de l'innovation sociale qui tient à la capacité d'investir dans des démarches de recherche et d'évaluation. À ce titre, ce nouveau régime de la subvention pourrait autoriser à dédier une part raisonnable, 6 % par exemple, de l'excédent de gestion au financement de ces démarches de recherche et de développement. **Il est impensable de ne pas soutenir les structures qui accompagnent les projets innovants** avant, pendant et après leur développement. Les formes d'attribution des financements sont essentielles, mais s'il y a moins d'argent public, le rééquilibrage des modes de relations contractuelles entre les associations et la puissance publique risque de n'être qu'une avancée formelle. **Il est nécessaire d'inventer de nouvelles formes de financement de nos projets d'intérêt général.** On peut y parvenir en particulier avec les fonds territoriaux qui visent l'innovation sociale et la créativité.

Nous devons assumer une part de l'objectif d'une meilleure dépense de l'argent public parce qu'il est rare et que les besoins sont lourds. Seul un dialogue civil confiant peut permettre de vivifier le sens du bien commun.



**POUR POURSUIVRE LA RÉFLEXION ET
VOUS REPLONGER DANS LA CONFÉRENCE**

Consultez le site « **associations.gouv.fr** ».