

POLITIQUE

Les associations mises au pilori

Marc Mangenot*

Tous marchands ? Tous concurrents ? Instrumentalisation ? Limites drastiques à la liberté d'association ? Liberté surveillée ou encadrée ? Logique marchande ou logique citoyenne ?

Les associations poseraient problème. Elles seraient trop libres (de cette liberté qui fait peur à qui gouverne), maladroites et mal « managées » (selon le paternalisme technocratique ambiant), voire dangereuses (comme certaines classes exploitées ou précarisées par le capital). Si l'on se réfère à la circulaire du Premier ministre (F. Fillon) du 18 janvier 2010, c'est du moins ce qu'on est tenté de conclure.

La possibilité de créer une association n'est pas, en principe, remise en cause. Toutefois, cette circulaire, en s'inscrivant dans le cadre de l'application de la directive « services » de l'Union européenne, met en cause le fonctionnement, le financement et la liberté d'initiative de nombre d'associations. Des textes de doctrine ou d'application, publiés en 2011, marquent cependant un recul partiel du gouvernement^{1/}. Toutefois, déjà en février 1999, le gouvernement d'alors était revenu partiellement en arrière après la publication de la circulaire (du ministère des Finances) du 15 septembre 1998 relative à la fiscalité des associations et à leur soumission éventuelle aux impôts commerciaux^{2/}.

L'attaque est plus insidieuse que frontale. Elle s'inscrit dans la politique générale de la réduction des budgets et du désengagement de l'État, de la remise en cause du service public, de la réforme des collectivités territoriales. Des situations de fait et des pratiques associatives discutables ont pu servir de prétexte pour mener cette offensive.

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010

La simplification des relations souvent complexes entre les collectivités publiques et les associations, le maquis des textes réglementaires, la transcription d'une partie de la directive « services » (ex-Bolkenstein), sont les raisons

* Marc Mangenot est membre de la Fondation Copernic

^{1/} Voir, par exemple, Mode d'emploi de la Convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), édité par la CPCA.

^{2/} Aujourd'hui encore, un organisme sans but lucratif (sauf, notamment, pour l'édition de revues), assujéti à la TVA, est soumis automatiquement à l'ensemble des impôts commerciaux, sans qu'aucun texte législatif vienne le justifier. Une circulaire suffit.

POLITIQUE

invoquées de la publication de cette circulaire. Ces motivations peuvent être partagées. Toutefois, la lecture du texte montre que c'est la logique marchande qui prime sur le lien social et sur la coopération, en « [prenant] *en compte les différentes exigences juridiques d'origine nationale ou communautaire* ».

« *Soucieux de garantir la libre concurrence au sein de l'Union, le droit européen interdit les aides publiques soutenant des services ou productions dans des conditions susceptibles d'affecter les échanges entre États* ». Il s'agit là de la même référence appliquée au démantèlement et à la soumission des services publics à la concurrence. « *De fait – précise le texte – un nombre croissant d'activités exercées par les associations entrent dans le champ d'application du droit communautaire (i.e. le droit de la concurrence), notamment parce qu'elles sont considérées comme étant de nature économique* ».

« *Cette notion "d'activité économique" recouvre, quel que soit le secteur d'activité, toute offre de biens ou de services sur un marché donné : le fait que l'activité puisse être de nature "sociale" n'est pas en soi suffisant pour faire exception [...] ; le fait que l'entité susceptible de bénéficier du concours public ne poursuive pas un but lucratif ne signifie pas que les activités qu'elle exerce ne sont pas de nature économique [...]* ».

Faisant référence au Traité instituant la Communauté européenne (art. 86 à 88) et à l'arrêt Altmark de la Cour de Justice européenne du 24 juillet 2003, ainsi qu'au paquet « Monti-Kroes » du 28 novembre 2005, la circulaire enfonce le clou en stipulant que « *dans la pratique, la grande majorité des activités exercées par les associations peuvent être considérées comme des "activités économiques", de sorte que les aides publiques qui y sont apportées doivent respecter la réglementation européenne sur les aides de l'État* ».

« *Par exception, les concours financiers versés sous forme de subventions à une association exerçant une activité économique d'intérêt général qui demeurent inférieurs à 200 000 € sur une période de trois ans^{3/} ne sont pas qualifiés d'aides d'État et ne sont soumis à aucune exigence particulière en matière de réglementation des aides d'État* ».

Le présent d'une histoire ancienne

L'association^{4/}, entendue comme une démarche volontaire en vue de créer du lien social, de faire ou d'entreprendre du travail d'élaboration dans le champ politique ou culturel, de mettre en place des solidarités, de développer des activités récréatives ou instructives, est une affaire fort ancienne. En droit, le statut de l'association relève du code civil, du contrat libre entre personnes majeures. Elle peut constituer un simple fait (association de fait) ou s'inscrire dans un cadre réglementaire défini par la loi.

^{3/} Ce plafond correspond au cumul de toutes les subventions publiques obtenues dans une période de trois ans.

^{4/} On aborde la question dans le cadre du développement associatif initié à partir de la loi de 1901, et non pas la question de la libre association des travailleurs.

Aujourd'hui, en France, existe une multitude d'associations (environ 1 100 000). La loi du 1^{er} juillet 1901, loi de liberté, a ouvert un

champ qui n'a cessé de s'accroître, après plus d'un siècle d'ouverture d'abord, puis de restrictions et de suspicions : loi Le Chapelier qui – en 1791 – interdit les associations ouvrières, en passant ensuite par les législations répressives royales ou impériales. À la fin du XIX^e siècle, les associations, de fait ou de droit, étaient toujours étroitement surveillées et soumises à l'agrément des autorités. Parmi les créations marquantes, on pense à la Ligue des droits de l'homme (1898), à la Ligue de l'enseignement (1866)^{5/}, aux Bourses du travail qui furent un des support de l'éducation populaire et du développement de la culture ouvrière, aux universités populaires (1899), etc.

Après de longs affrontements qui ont duré une vingtaine d'années, la loi de 1901 pose en termes brefs des principes simples comme la liberté de s'associer par simple volonté et consentement mutuel. Son article premier définit l'association comme une « *convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices*^{6/} ». L'article deux autorise la libre association sans autorisation ni déclaration préalable^{7/} ; dans ce second cas, la contrepartie est l'absence de capacité juridique en tant que personne morale. Pour obtenir cette capacité, il faut déclarer l'association (à la préfecture ou sous-préfecture) en faisant connaître son titre, ses buts, son siège, le nom, la profession et la nationalité de ses dirigeants. C'est aujourd'hui une démarche familière à nombre de citoyens.

L'égalité entre les membres, notamment l'exercice de la démocratie directe, est un principe de base des associations, tout comme la liberté d'adhérer ou non à une association ou de la quitter. Toutefois, les pratiques et des règles statutaires peuvent conduire à déroger à ce principe. Une importante restriction concernait la possibilité pour des étrangers de se constituer en association^{8/}. Cette restriction sera levée progressivement, puis totalement en 1981.

Les buts et les formes d'organisation des associations sont extrêmement divers. Cette diversité ne facilite en rien leur classification, selon les buts et les objectifs, les formes et les terrains d'action, la qualité des adhérents (milieu social, culturel), les relations entretenues (ou non) avec les collectivités publiques à tous les niveaux... Une présentation brève permet par la taille et les moyens sollicités d'apporter des indications utiles pour notre propos.

La majorité des associations (entre 80 et 90 %) sont de petite taille. Ces associations interviennent notamment dans les domaines des relations sociales

^{5/} Le 15 novembre 1866, Jean Macé annonce la naissance de la Ligue française de l'enseignement, mais il ne prend pas le risque de demander l'autorisation, nécessaire à l'époque, de créer une association nationale. La Ligue de l'enseignement, par ses multiples initiatives, influencera la rédaction de la loi de 1901.

^{6/} Le non-partage de bénéfices (autrement dit la non-lucrativité) n'est plus un critère déterminant selon les directives européennes et la circulaire du 18 janvier 2010, pour définir le statut réel d'une association.

^{7/} En revanche, l'article 13 stipule que toute congrégation religieuse peut obtenir la reconnaissance par décret sur avis conforme du Conseil d'État. Sa dissolution ne peut également être prononcée que par décret. Cette restriction a constitué une prise de position contre les activités des congrégations déjà existantes et dont l'activité anti-républicaine était notoire.

^{8/} L'article 22 totalement abrogé stipulait qu'« aucune association étrangère ne peut se former, ni exercer son activité en France, sans autorisation préalable du ministre de l'Intérieur ».

POLITIQUE

et de la solidarité de proximité, des activités récréatives ou de la culture (au sens large), dans le domaine du sport. Leurs activités sont déployées sans le concours de salariés. La plupart d'entre elles fonctionnent avec des budgets modestes constitués de cotisations, de dons, parfois de subventions (souvent de très faible niveau)^{9/}. L'ensemble constitue un tissu social original, un maillage social du territoire.

D'autres associations importantes ou qui le sont devenues, se sont regroupées en fédérations ou ont été créées à l'initiative d'organisations à caractère régional ou national. Nombre d'entre elles ont reçu l'agrément de reconnaissance d'utilité publique^{10/}. La plupart emploient des salariés. Les associations employeurs sont environ 180 000 en France, soit quelque 16 % du nombre total.

Quelques associations (ONG : organisations non gouvernementales selon le jargon onusien) ont acquis une dimension internationale ou sont intégrées dans des réseaux implantés sur l'ensemble de la planète. Il ne s'agit pas du même phénomène qu'au moment de la création des internationales ouvrières par exemple. Il y a des similitudes mais ni les terrains ni les formes de mise en commun, d'action et de coordination ne sont semblables.

Les forums sociaux mondiaux ou continentaux ont favorisé de nouveaux rapprochements et renforcé la visibilité de ces ONG. Certaines, tout en défendant leur autonomie de pensée et d'action, se posent en interlocuteurs des pouvoirs publics nationaux et internationaux (sur le climat ou l'environnement, la solidarité internationale, le « développement », par exemple), tout en contestant le fait d'être peu considérées, et, plus ou moins vaguement, consultées (comme l'ont montré le Grenelle de l'environnement en France en 2007, ou encore le sommet international de Copenhague sur le climat en 2009), alors même qu'elles ont joué et pourraient jouer un rôle utile pour l'élaboration des politiques publiques.

Parmi les formes nouvelles, on peut noter la recherche de coordinations avec les organisations syndicales de salariés ou de paysans, selon des formules variables suivant les sujets, les partenaires, ou régions du monde. La défiance vis-à-vis des organisations politiques demeure cependant un fait patent, en dépit de situations contrastées selon les pays.

Un niveau d'emploi important, souvent précaire et mal rémunéré

Le rapport présenté à l'Assemblée nationale en octobre 2008^{11/} note que près de 63 000 associations sont créées chaque année dans des domaines

^{9/} Selon une étude publiée en 2007, les associations sans salarié ont un budget moyen de moins de 12 000 euros (ADDES : les associations en France : poids, profils et évolutions, V. Tchernonog, CNRS)

^{10/} Elles sont environ 2 000. Pour les trois départements de l'Est (Moselle, Bas-Rhin et Haut-Rhin), il existe une réglementation spécifique pour les

associations ; ces associations de « droit local » peuvent demander à ce que leur « mission », et non elles-mêmes, soit reconnue d'utilité publique.

^{11/} Président-rapporteur : M. Pierre Morange ; les travaux de la commission s'appuient entre autres sur les travaux de la CPCA et ceux de V. Tchernonog (CNRS, 2007).

de plus en plus divers^{12/}. Pour le rapporteur, cette croissance est le signe d'une vitalité qui s'étend à de nombreux secteurs d'activité. On peut aussi faire l'hypothèse que les associations cherchent par divers biais des sources de financement autres que le financement public (en berne) et suppléent de plus en plus à l'action sociale des pouvoirs publics, laquelle tend à se réduire drastiquement.

Le fait que des initiatives collectives non lucratives se développent dans des domaines de plus en plus divers n'est pas contestable en soi. On pourrait même y voir un regain de l'association libre ou de l'autogestion. Dans les conditions actuelles, outre que cette croissance se substitue à l'intervention publique, elle est en même temps appréciée comme un danger pour l'entreprise privée (au sens courant du droit commercial) et un problème de relations avec les pouvoirs publics. Il n'est d'ailleurs pas inintéressant de constater que les financements en provenance de l'État ont été réduits de 5 % de 1999 à 2005, en monnaie courante. En revanche, les financements en provenance des collectivités territoriales ont augmenté de 15 % durant la même période. Les recettes générées par les activités développées par les associations ont, quant à elles, progressé de 19 %.

Cependant, près de 10 % des associations nouvellement créées disparaissent dans les deux ans. 25 % environ des associations en activité sont à caractère sportif. Moins de 19 % interviennent dans la culture et à peu près autant dans les loisirs et la vie sociale (terme plutôt indéfini). Le nombre des associations relevant de l'action sociale est de l'ordre de 11 % du total et celui de la défense de droits ou de causes diverses d'environ 15 %. L'éducation, la formation, l'insertion comptent ensemble pour 4 %. L'action « sociale et santé » (11 % du nombre total) est constituée notamment de grosses et très grosses structures dont les budgets cumulés représentent 36 % de l'ensemble des budgets recensés des associations^{13/}. Plus de la moitié des associations pratiquent une seule activité, principalement dans le sport.

Toujours selon le rapport à l'Assemblée nationale, 14 000 000 de bénévoles interviennent dans un cadre associatif (il y a probablement des doubles comptes, mais on peut considérer ce chiffre comme l'indication d'un engagement associatif assez répandu). Toutefois, selon une étude du CerPhi, le bénévolat serait en recul de près de 5 % entre 1998/1999 et 2002/2003^{14/}.

Plus de 15 % des associations sont employeurs et emploient quelque 1,9 million de personnes, correspondant à un peu plus de 1 million d'emplois en équivalent plein temps en 2005, soit 15 % de plus qu'en 1999. Le rapport entre le nombre d'emplois et le nombre d'équivalents plein temps montre que le temps partiel représente probablement la majorité de ces emplois. Toutefois, dans nombre de

^{12/} Mais on observe en même temps une forte mortalité des associations nouvelles.

^{13/} Ces pourcentages donnent une indication sur les activités dominantes ; beaucoup d'associations ont des activités multiples.

^{14/} Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie, cité dans le rapport de la Commission culturelle de l'AN.

POLITIQUE

cas, ce qui est déclaré comme temps partiel ne correspond qu'en partie à la réalité. Il n'est pas rare, en effet, de constater que les temps réellement effectués sont supérieurs aux temps déclarés ou figurant dans les contrats. Du point de vue du droit formel, le compte n'y est pas. Du point de vue des personnes ainsi employées, ce peut être considéré comme un pis-aller, comme une situation moins dramatique que le chômage ou le minimum social. Du point de vue des financeurs publics, cela représente des économies budgétaires déguisées.

Dans le secteur « éducation/formation/[et surtout] insertion », ainsi que dans le sport et la culture, le nombre d'emplois est plus de deux fois supérieur à celui des équivalents temps plein, ce qui veut très simplement dire que l'emploi à plein temps est rare et que nombre d'emplois sont inférieurs au mi-temps. Dans le secteur « action sociale/santé » le nombre d'emplois est une fois et demie supérieur à l'emploi en équivalent plein temps. Les données doivent, bien entendu, être utilisées avec précaution, mais il n'est pas indifférent de noter que le rapport entre l'emploi total et l'emploi apprécié en équivalents plein temps est inverse dans la défense des droits, secteur où la tendance serait au dépassement de la durée légale (heures supplémentaires).

RÉPARTITION DE L'EMPLOI SALARIÉ SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ				
<i>SECTEUR D'ACTIVITÉ</i>	SALARIÉS ETP*		SALARIÉS	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Action humanitaire	34 500	3,3	38 500	2,0
Action sociale/Santé	512 500	49,0	758 500	39,4
Défense des droits et des causes	39 700	3,8	32 600	1,7
Education/Formation/Insertion	180 900	17,3	501 100	26,1
Sports	72 200	6,9	166 800	8,7
Culture	83 700	8,0	209 300	10,9
Loisirs et vie sociale	64 800	6,2	155 500	8,1
Défense des intérêts économiques/Développement local	53 300	5,1	53 800	2,8
Autres	4 200	0,4	3 900	0,2
Total	1 045 000	100,0	1 920 000	100,0

*ETP : équivalent temps plein
(référence : V. Tchernonog)

Les emplois aidés concernent principalement les associations pouvant alors « bénéficier » de réductions de cotisations sociales qui, au final et globalement, sont moins élevées que celles des entreprises relevant du droit commun du travail^{15/}. Les nombreuses aides édictées depuis une trentaine d'années ont été constamment remplacées ou cumulées, ou encore mises en place pour une durée limitée. Elles tendent à devenir rapidement caduques. De ce fait les associations qui y ont recours n'ont guère la possibilité d'élaborer des plans à moyen terme fondés sur des données stables, d'autant plus que le désengagement de l'État s'accroît d'année en année.

Contrats précaires et mal rémunérés contribuent à créer des tensions sociales affectant beaucoup d'associations. Un des objectifs des emplois aidés – être des tremplins pour entrer sur le « marché du travail normal » – est loin d'être atteint. Les offres d'emplois ne sont pas légion et, en dépit de l'expérience acquise, nombre de titulaires d'emplois aidés recourent à d'autres emplois aidés pour ne pas tomber dans la trappe du chômage.

L'essentiel des contrats précaires concerne des jeunes. Selon un rapport du Conseil économique, social et environnemental de 2008, des études sociologiques font état d'un décalage « perceptible à l'accroissement des écarts de salaires entre les salariés de cinquante ans et ceux de trente ans (l'écart était de 15 % en moyenne en 1975, il est de 40 % aujourd'hui), [ainsi qu'] en termes de responsabilités et de chances de promotion sociale. Ainsi, globalement, la probabilité d'occuper un premier emploi non qualifié est plus élevée au sein de la génération 1970-1974 qu'au sein de celle née dans les années 1960-1964, quelle que soit la trajectoire scolaire^{16/}. »

Des financements hétérogènes et inégaux

Autres disparités : les budgets, leur masse, leurs financements. La moyenne des budgets annuels (2005) pour les associations sans salarié s'établit à 11,7 millions d'euro. La moyenne pour les associations employeurs s'élève à 282,1 millions d'euros. En masse, le total des budgets annuels des associations sans salarié (84 % du total) est d'environ 10,9 milliards d'euros.

Pour les associations employeurs, la masse des budgets atteint 48,5 milliards d'euros, ce qui se traduit par une moyenne de 25,5 mille euros par salarié, ou 46,4 mille euros par équivalent plein temps^{17/}. Bien que l'essentiel des dépenses des associations employeurs soit constitué par les dépenses de personnel, ces chiffres moyens sont très bas.

La répartition des financements selon leur source apporte également des éléments susceptibles d'éclairer l'extrême diversité du milieu associatif. Les

^{15/} Le droit du travail n'est plus la règle commune ; il souffre de plus en plus de dérogations, au profit des entreprises, participant ainsi de la concurrence par l'abaissement du coût du travail.

^{16/} Pierre Biscourp, « Durée des études, trajectoire scolaire et insertion sur le marché du travail »,

Données sociales - La société française, édition 2006.

^{17/} D'après V. Tchernonog. À titre indicatif, en 2006, par salarié (ETP) le chiffre d'affaires était de 345 000 euros pour la France, et la valeur ajoutée de 83 300 euros.

POLITIQUE

cotisations des membres représentaient, en 2005 et en moyenne, 25,8 % de leur budget total pour les associations sans salarié, contre 9 % pour les associations employeurs. Les financements publics s'établissent à 26,5 % du total des recettes pour les associations sans salarié et à 56,2 % pour les associations employeurs^{18/}. Les dons et le mécénat vont principalement aux associations dont le but est l'action humanitaire : 26 % du total de leurs recettes, contre 5 % en moyenne pour l'ensemble des associations^{19/}.

Les évolutions récentes semblent indiquer un retournement de tendance. Les subventions sont en baisse, de même que les recettes propres. L'emploi total dans le secteur associatif a reculé de près de 1 % entre septembre 2010 et mars 2011. La culture est le secteur le plus touché^{20/}. Il convient de noter, pour ne pas interpréter trop globalement, que certaines associations relèvent plutôt de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie sociale et solidaire que de l'action culturelle, récréative, sociale, ou intellectuelle, en particulier dans le domaine des vacances ou de la santé.

Dans beaucoup d'études, les associations sont considérées comme appartenant à l'économie sociale et solidaire^{21/}. Cette façon de voir conduit à s'interroger sur les classifications, y compris eu égard au droit commercial et fiscal. Les groupements relevant de l'économie sociale, dont le fonctionnement interne repose formellement sur la démocratie, ont pour objet de proposer des objets ou des services ; la problématique des associations relève plutôt de la participation du plus grand nombre et non d'une offre de produits ou de services qui s'adresserait (indifféremment) à des consommateurs. Cette différence théorique s'est estompée dans nombre de cas^{22/}.

Dans le secteur associatif, la croissance du nombre de salariés et d'activités avec contre partie monétaire participe de l'effacement des différences entre économie sociale et monde associatif. Les appels médiatisés à la générosité publique, souvent pour suppléer les carences de la puissance publique en matière de recherche dans le domaine de la santé ou de l'aide sociale, tendent à assécher le financement par les dons et poussent plus encore les associations



^{18/} L'aide de l'État a diminué de 5 % entre 1999 et 2005 ; celle des collectivités territoriales a, au contraire, augmenté de 15 % ; les cotisations et dons pris ensemble ont crû de plus de 40 %, et les ressources d'activité de 19 %.

^{19/} D'après V. Tchernonog.

^{20/} D'après Cécile Bazin et Jacques Malet, « L'Emploi dans les associations : bilan 2010 et conjoncture au premier trimestre 2011 », *Recherches et solidarités*, juillet 2011.

^{21/} Selon l'atelier coopératif, les associations (incluses dans la catégorie de l'économie sociale et solidaire) représentent 85 % du nombre des organisations et 80 % du volume de l'emploi total de l'ESS.

^{22/} Sans tenir compte du fait que la démocratie s'est souvent délitée aussi bien au sein de l'économie sociale qu'à l'intérieur du monde associatif.

à recourir à des activités de production rémunératrices. La participation financière de l'État (compensée par celle des collectivités territoriales) est de plus en plus limitée. Les procédures et les complexités nouvelles exigent des compétences spécifiques (administratives, juridiques et financières). Les associations doivent dorénavant disposer de la capacité à monter des dossiers dont la complexité administrative le dispute à l'hermétisme jargonnant des bureaucraties nationales et européennes.

Initiative limitée

Dans un tel contexte, où la diversité est le corollaire de la liberté, la circulaire du 18 janvier 2010 apparaît bien comme une tentative de réduire les marges d'initiative des associations et de les inciter, d'une part à la concentration, d'autre part à développer des activités « économiques » susceptibles de leur donner des moyens pour leur action (désintéressée), et les conduisant à se conformer au droit commercial de la concurrence. Dès lors, les petites organisations sans but lucratif peuvent aussi se trouver en situation de fragilité croissante.

L'appel à projets comme l'appel d'offres, privilégiés dans cette circulaire, ont ceci en commun qu'ils réduisent la capacité autonome d'innovation sociale et culturelle des associations. Alors que la loi de 1901 avait ouvert un espace de liberté, la circulaire du Premier ministre reconnaît finalement moins de liberté aux associations qu'aux entreprises commerciales, individuelles ou sociétales. De plus, ces deux formes d'appel, qui constitueraient l'essentiel de l'intervention de la puissance publique, tendent à transformer en simples souhaits (en « discours-alibis ») les buts des associations. Elles n'ont plus la même latitude (la même liberté) de définir, par elles-mêmes, des objectifs à moyen et long terme, innovants socialement, accompagnés de moyens dont l'acquisition et la mise en œuvre doivent être planifiées pour en assurer de bonnes conditions de réussite dans la durée.

Les associations doivent s'adapter à des projets qui n'émanent pas d'elles ou sont réduites au bricolage ou à l'improvisation. Par ce biais, l'État entend bien, d'une part, récupérer la maîtrise (indirecte en l'occurrence, mais réelle) d'une partie du champ que les associations occupent, y compris, sinon surtout, dans le domaine social, d'autre part, insérer dans le « marché » la majorité des actions développées par les associations, et ainsi les transformer en entreprises quasi commerciales, soumises aux règles de la concurrence, fiscalisables de surcroît.

Le gouvernement y trouve son compte, alors que les caisses ont été vidées, dès lors qu'il encourage des actions de soutien social ou de formation à faibles coûts. De ce fait, les associations sont entraînées dans la spirale du *dumping* social et fiscal. Elles en sont rendues complices, contre leur volonté. De plus,

POLITIQUE

le risque est grand pour les associations de devenir des bureaux d'études parmi d'autres ou de simples opérateurs (prestataires de services à bon marché), au savoir-faire essentiellement technique, y compris dans les relations sociales : risque de bureaucratisation, de « désocialisation » (voire, pour utiliser la terminologie de Robert Castel, de « désaffiliation » d'avec les publics et les adhérents), ou de « désincarnation » du milieu social, des problèmes sociaux, culturels ou philosophiques.

Risque, déjà bien réel, de mise en concurrence, et aussi de marchandisation de leurs activités, bien qu'il n'y ait pas de relation mécanique entre développement de la concurrence et extension du champ de la marchandise. Risque de vouloir accumuler pour grandir et devenir des interlocuteurs « de poids », techniquement et socialement compatibles, face à la puissance publique qui semble craindre comme la pluie la liberté d'agir des associations et la démocratie à taille humaine portée par celles-ci. Risque enfin de voir l'improvisation, l'approximation, l'indécision l'emporter en lieu et place de la démocratie par crainte de ne pas être à la hauteur face « à la mode gestionnaire », et aussi de ne pas savoir bien affronter les conflits latents vis-à-vis des salariés ou entre salariés, militants et dirigeants.

Au total, ce type de réforme et d'incitation à la technique gestionnaire (au détriment du développement de l'objet social et du lien social) revient à redonner au pouvoir central un rôle « politique guide » qui a pour résultat de transformer la liberté de s'associer pour agir ensemble en simple slogan en perte de sens et comme vidé de son sang.

Au niveau de l'Union européenne, la possibilité d'accéder à des financements dépend de la taille de l'association (ou du regroupement d'associations) et, surtout, de sa capacité à disposer de personnes « expertes » dans la constitution de dossiers, inscrits dans des problématiques définies par les services administrativo-politiques de Bruxelles, contrôlés de façon trop souvent lourde et vétilleuse. Des exemples montrent, dans certains secteurs, des abus d'usage des fonds structurels européens, que la bureaucratie exigeante n'avait ni vus, ni empêchés^{23/}. Le point remarquable est que le gouvernement français décalque, en les aggravant, les défauts de la bureaucratie de l'Union européenne.

D'une façon générale, y compris pour celles dont le fonctionnement s'est éloigné des principes de la non-lucrativité, les associations ont accumulé, chacune pour elle-même et ensemble, une somme d'expériences et une capacité d'innovation que ni les pouvoirs publics, ni les entreprises privées n'étaient en capacité de produire^{24/}. Les entreprises en ont souvent tiré parti après coup ;

^{23/} L'accumulation et la complexité des règles constituent aussi un terreau favorable à l'organisation de la tricherie et du détournement des fonds, surtout lorsque que des pratiques ou des systèmes mafieux sont plus ou moins discrètement aux commandes

^{24/} On peut se reporter sur la question de l'efficacité, eu égard à la gestion des sociétés privées à

caractère commercial, aux travaux d'Elinor Ostrom et Olivier Williamson sur la « gouvernance économique » (prix Nobel d'économie en 2009). Les auteurs considèrent erronée la thèse selon laquelle la propriété commune est mal gérée si elle ne l'est pas par les autorités publiques ou le marché. Ils mettent en avant l'efficacité des groupements d'usagers.

les pouvoirs publics ont assez fréquemment et à juste titre considéré que l'action associative était plus pertinente (plus efficace, plus en prise avec le réel social et culturel) que la machine administrative quels que soient ses moyens et son génie propre. Évidemment, ce qui est vrai à un moment donné peut ne plus l'être par la suite, après que le monde associatif a expérimenté telle ou telle voie. Cette accumulation de savoir-faire est bien comprise et bien notée par les pouvoirs publics et par le patronat.

Aussi, le danger n'est pas nul de voir les associations transformées en un vaste ensemble de sous-traitants soumis aux règles (et aux contraintes) de la concurrence. L'État, comme l'Union européenne, rencontre cependant une difficulté majeure. Les associations ont émergé et se sont développées depuis un siècle et plus dans un esprit de liberté que – pour la France – le cadre de la loi de 1901 est venu conforter en ajoutant la légalité à la légitimité.

Le monde associatif, avec beaucoup de nuances peut-être, demeure un espace d'invention sociale, intellectuelle et culturelle, de résistance, de contestation, tout en restant fidèle à l'esprit public. Mais il a de plus en plus souvent besoin de produire des biens et des services pour atteindre ses objectifs et assurer sa survie. Cela ne met en cause, sauf dérives relativement rares, ni son caractère de non-lucrativité^{25/}, ni son caractère social, culturel, éducatif, citoyen. Pour ces raisons notamment, ce vivier convoité de sous-traitants, effectifs ou potentiels, est peu commode. Il est cependant confronté, non seulement aux pouvoirs publics récupérateurs ou « instrumentalisateurs », mais à lui-même, car il lui faut gagner sans cesse en compétence, en efficacité, sans rien perdre de ses ambitions culturelles, sociales, démocratiques.

Les pratiques associatives

On ne peut faire la critique de la circulaire de 2010 et des textes qui l'ont précédée, sans s'interroger aussi sur les pratiques associatives réelles, tant du point de vue démocratique, que du point de vue social, ou encore du point de vue économique. Quelques-unes de ces pratiques, encouragées par les politiques publiques, mettent en difficulté le secteur associatif lui-même et offrent des arguments, tant au MEDEF qu'au gouvernement ou encore à la Commission européenne et à la Cour de justice de Luxembourg.

Il n'est bien entendu pas question de généraliser. Mais ces pratiques à la limite (ou hors) de la légalité font problème. Elles sont aussi et souvent le signe de la difficulté de porter des projets que ni les entreprises commerciales ni les collectivités publiques ne sont en mesure d'initier ou d'expérimenter. Comment s'organiser pour développer un projet, le financer, quand seule l'action associative est en mesure de l'imaginer, de le concevoir, de le produire ?

Dans le domaine de l'emploi (conditions de travail, rémunérations, nature des contrats), il y a aussi beaucoup à dire (voir plus haut). Mais la puissance publique elle-même incite les

^{25/} Le MEDEF considère que la non-lucrativité (non distribution de bénéfices) constitue un avantage concurrentiel inacceptable.

POLITIQUE

associations à des pratiques discutables, notamment en matière de salaires, de bénévolat masquant éventuellement du travail rémunérable, etc., alors même que le Code du travail devrait s'appliquer comme un ensemble de mesures s'inscrivant contre l'individualisation excessive et favorisant la négociation collective.

Les contrats aidés représentent une pièce importante dans la politique « salariale » des associations. Les moyens faibles, l'appui sur la volonté bonne (ou bonne volonté) ne suffisent plus dès lors que les associations gagnent en importance, sont confrontées à des questions dont la résolution exige des savoir-faire et de la technicité actualisés en permanence ou sont responsables d'activités de type service public. Question d'autant plus délicate que, d'une part, la mobilité professionnelle est limitée dans les associations, et que, d'autre part, l'école de formation professionnelle que constitue le secteur associatif profite au secteur privé ou public qui peuvent recruter des personnes expérimentées, sans avoir à supporter le coût d'entrée dans le monde du travail.

La création de valeur ajoutée, dans ce contexte, devient elle aussi un concept dévié et déviant. Créer du lien social ne devrait pas relever d'une problématique économique insérée dans les systèmes de concurrence marchande exacerbée.

Opacité et transparence

On reproche souvent aux associations leur manque de transparence au motif qu'elles ne publieraient pas de comptes certifiés. Ce n'est absolument pas généralisable. Cela dépend en partie de la question de savoir si l'association fait appel ou non aux fonds publics ou à la générosité publique. Si une association fait appel à l'épargne publique ou aux subventions, il est conforme au droit et à l'esprit social de rendre des comptes en conformité avec les obligations de service public (si nécessaire), ainsi qu'aux règles du plan comptable officiel (parfois abscons et dont la critique est à faire sur certains aspects).

Vis-à-vis des donateurs ou des membres, le rendu des activités, incluant les moyens mis en œuvre, le financement, et leurs utilisations, est une question décisive qui relève de l'éthique et du contrat (social) associatif. Quoi qu'il en soit, les contrôles ont été développés (obligation d'avoir un commissaire aux comptes passé certains seuils ; certification par un expert-comptable à la demande de ministères ou de collectivités territoriales qui cherchent à se couvrir d'une façon ou d'une autre, même pour de petits budgets ; imposition d'un cadre comptable que beaucoup, parmi les moyennes ou petites associations, ne parviennent pas à adapter de façon lisible en interne ...).

La crainte de contrôles multiples, tatillons, « politiques », contre-productifs, est assez répandue dans le milieu des associations où la liberté d'exister et

de développer ses activités est considérée comme première, ce qui dit d'ailleurs clairement le texte de la loi de 1901. Ces contrôles, fort exigeants en termes de temps et de « qualification » (cf. les « managers » ou spécialistes de la finance dont les associations se dotent ou sont exhortées à se doter), visent plutôt le quantitatif et ne s'intéressent pas à l'efficace dans la durée des actions mises en œuvre.

L'idée du label, qui revient périodiquement, est elle-même une manière de créer des règles nouvelles d'encadrement, avec des normes telles que celles imposées à l'industrie, l'agriculture, le commerce ou les autres services. À ce propos, on parle même de « valeur ajoutée », souvent en termes strictement comptables (« économiques »), ce qui pose de sérieux problèmes de fond, mais aussi et peut-être la plupart du temps en termes de « valeurs d'usages », « d'apports nouveaux ou novateurs », « d'utilité sociale » qui, sans le développement des activités associatives, n'existeraient pas. En fait, on retrouve dans cette démarche, la crainte quasi permanente des gouvernements par rapport à l'activité associative qui, en droit et par construction, lui échappe, ou devrait lui échapper.

Le fait n'est pas nouveau, mais il a pris de l'ampleur : la loi de 1901, bien adaptée aux petites et moyennes structures, l'est moins bien aux associations de grandes dimensions, organisées ou non en fédérations. C'est notamment flagrant pour ce qui concerne les associations œuvrant dans le domaine de la santé ou de l'action sociale (logement, vacances et séjours linguistiques, etc.). La non-lucrativité n'est généralement pas en cause : aucun excédent n'est distribué aux membres, la gestion est désintéressée, les publics visés sont souvent des populations démunies ou en difficulté (faibles revenus, éloignement, handicap ...). En revanche, la notion de projet politique au sens philosophique a parfois été perdue.

Comment dès lors sauvegarder « le principe de liberté [gouvernant] tant les règles de création des associations que le choix de leurs objectifs et les modalités de leur organisation »^{26/} ? La question prend une acuité particulière après les différentes offensives gouvernementales dont la circulaire du Premier ministre marque en quelque sorte l'apogée. Sous couvert de simplification (légitime et nécessaire), ce sont des normes plus contraignantes ou plus complexes à respecter, des restrictions pour l'obtention de subventions, un véritable parcours du combattant pour utiliser les documents imposés par l'administration, l'exigence de compétences « pointues » sur le plan juridique et comptable, des contrôles méticuleux *a priori* et *a posteriori*, mettant ainsi en cause la capacité d'autonomie des associations.

Il faut aussi insister sur l'accaparement d'un temps de travail important qui n'est plus destiné au développement des activités. Au contraire, le temps supplémentaire réservé à la « gestion » induit plus de discipline imposée de l'extérieur que de temps utile pour les

^{26/} Conseil d'État. Rapport public 2000 (les associations et la loi de 1901, cent ans après).

POLITIQUE

relations sociales au sein des associations et avec leur public. La liberté même des collectivités territoriales est limitée par l'application extensive de cette circulaire, dès lors qu'elles devront appliquer des normes dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales récemment imposée par le même gouvernement.

L'offensive du MEDEF précède les décisions du pouvoir

En mai 2002, le MEDEF a publié un rapport fort intéressant intitulé : « Concurrence : marché unique, acteurs pluriels. Pour de nouvelles règles du jeu ». Ce rapport inspire directement la circulaire de janvier 2010.

Il vise en effet le secteur public et le secteur de l'économie « dite sociale » (la formule et les guillemets sont du MEDEF), et par extension, mais de façon explicite, le secteur associatif. Le MEDEF considère *a priori* que toute activité réalisée avec une contrepartie monétaire relève de l'économie, et, plus précisément, de l'économie de marché dont la concurrence est « l'élément substantiel ». Le MEDEF, en défenseur autoproclamé du consommateur et du citoyen, précise que la concurrence est « la garantie que les différents acteurs du secteur marchand [entendu au sens très large] offrent au consommateur, au contribuable et tout simplement au citoyen, la meilleure qualité au meilleur prix ». D'ailleurs, « tant le droit communautaire que le droit national, [ont] posé le principe de la neutralité de la nature publique ou privée de l'intervenant [quel que soit son statut] et [ainsi] déplacé le débat sur le terrain des conditions de la concurrence ».

Or l'État, en intervenant dans le secteur marchand, « entraîne nécessairement un accès asymétrique aux marchés entre entités publiques et privées ». Le rapport du MEDEF en conclut qu'il faut « redéfinir la sphère d'intervention du secteur public » et, chemin faisant, « distinguer le volet caritatif de l'activité de prestations de services du secteur social ». Autrement dit, toujours selon le MEDEF, et sans forcer beaucoup le trait, ce qui ne relève pas de l'activité caritative (réparatrice éventuellement des dégâts sociaux ou autres causés par le fonctionnement de l'économie du capital) appartient à la sphère marchande, nécessairement régie par les règles de la concurrence.

Sont mises directement en cause : l'économie sociale et solidaire^{27/} considérée comme le lieu où s'organise la concurrence « déloyale », ainsi que, par extension ou par inclusion, une grande partie des activités associatives.

Le risque est patent de voir une partie du secteur associatif accepter les normes nouvelles qui poussent à la concentration plus qu'à l'initiative à l'échelle humaine (i.e. l'intégration de fait sinon de droit dans le marché concurrentiel). L'idéologie de la « main invisible », du tout marché, s'est largement imposée aussi dans le milieu associatif, comme un fait ou une loi de nature. Pour nombre d'associations, cela apparaît déjà comme un chemin inévitable

^{27/} Les coopératives, les mutuelles, etc.

pour sortir de l'étranglement financier. La pression exercée sur les associations, bien que de façon plus indirecte, ressemble fort aux mesures prises pour démanteler (phase préalable), puis libéraliser et, enfin, privatiser, les services publics.

La riposte du collectif des « associations citoyennes »

Le monde associatif doit trouver par lui-même les voies et moyens de son évolution. Toutefois, tant pour garantir les droits des membres conformément aux statuts librement adoptés, que pour garantir l'adéquation avec les objectifs initiaux ou revus collectivement, l'évaluation et le contrôle sont et demeurent nécessaires. S'agissant de l'usage de fonds publics la question relève du bon sens et du sens civique.

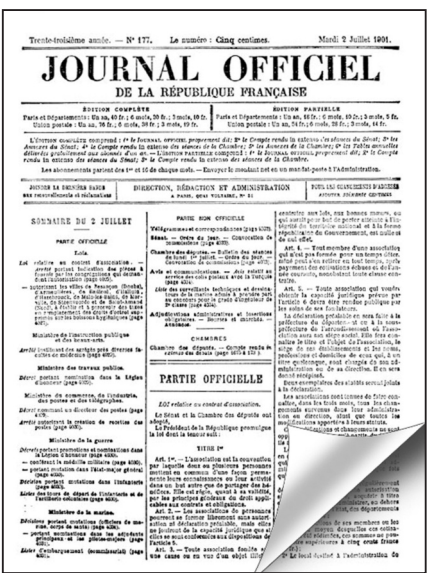
Le plan comptable (et ses produits synthétiques : bilan, compte de résultat, etc.) comme outil partagé, entre progressivement dans le patrimoine commun des moyens du secteur associatif ; il pourrait devenir un outil de compréhension et de contrôle internes et externes beaucoup plus pertinent. Des systèmes simplifiés pourraient aisément être mis en place pour les structures moyennes et petites, y compris pour l'accès aux financements publics.

Pour nombre d'associations, la question du fonctionnement démocratique demeure quant à elle un véritable souci. Le quotidien, la routine, l'obsession de ne pas atteindre les objectifs fixés ainsi que les obligations liées à la gestion, tendent à réduire l'exercice de la démocratie au mieux à du formalisme au sein de beaucoup d'associations. Les efforts ne sont

pas nuls, les résultats pas toujours au rendez-vous. Il y a beaucoup de temps passé à la gestion administrative, alors qu'il faut du travail militant important et régulier pour réaliser des actions sociales ou culturelles.

Très souvent il reste peu de temps et d'investissement personnel pour participer à la vie démocratique des associations. C'est bien entendu aux associations elles-mêmes de dégager les solutions pour retrouver de l'implication pleine de la part des membres qui, trop souvent, sont maintenant suppléés par les salariés.

D'une façon générale, il convient de distinguer les associations selon leur taille, leur but, les moyens qui sont les leurs et leur mode de fonctionnement réel. Des règles communes applicables aux associations de toute taille posent question, comme toute norme qui ne distingue ni selon l'objet, ni selon les conditions d'exercice d'une ou plusieurs activités. Déjà les obligations auxquelles



POLITIQUE

sont tenus, par exemple, les employeurs associatifs, sont modulées pour les plus petites avec le chèque emploi associatif. Pour les associations de grande taille, des règles plus strictes sont utiles. En toute hypothèse l'adéquation « objet de l'association/réalité », qui relève du droit contractuel, est un bon critère pour apprécier la pratique démocratique (en fonction des obligations statutaires) et, secondairement, les litiges éventuels.

Des chartes de partenariat, selon un modèle type, seraient bienvenues pour les associations qui suppléent à la puissance publique ou réalisent ce que celle-ci n'est pas ou n'est plus en capacité de réaliser.

La « circulaire Fillon » a peut-être fait renaître une prise de conscience, en provoquant le déclenchement d'un mouvement de contestation cristallisé notamment dans la création d'un collectif d'associations citoyennes^{28/}. Celui-ci entend « *redonner tout son sens à l'engagement associatif* », face aux offensives du MEDEF et du gouvernement, alors que des dérives réelles se sont développées et ancrées dans une partie du monde associatif.

Le collectif des associations citoyennes plaide pour une sécurisation des financements publics dans la durée, pour la simplification des conventions pluriannuelles d'objectifs, et pour de nouvelles relations entre associations et collectivités publiques, du local à l'europpéen. Comme pour les services publics, qui ne disposent pas de directive cadre, le collectif des associations citoyennes considère que certains secteurs devraient être soumis à des principes et à des règles de non-lucrativité dès lors qu'ils sont les plus appropriés pour répondre à des besoins sociétaux.

Une pétition a été lancée en 2010 (plusieurs milliers de signatures). De nombreuses mobilisations, encore insuffisantes, ont été initiées à Caen, à Quimper, en Midi-Pyrénées... Des sessions d'information et de formation ont été réalisées. Une proposition de projet de loi a été préparée puis présentée aux États généraux de l'économie sociale et solidaire. Elle vise « à *donner un cadre juridique clair à l'action économique non commerciale des associations et de l'ensemble des actions d'économie sociale et solidaire* »^{29/}.

Ici aussi, on fait le pari de l'efficacité sociale du travail en commun d'experts, militants, bénévoles, responsables et salariés d'associations, pour opérer les distinctions utiles, prévenir les incompréhensions et les conflits, éviter ou, à tout le moins, limiter les dérives, construire des alternatives à discuter avec les assemblées élues.

^{28/} www.associations-citoyennes.net. Le collectif des associations citoyennes regroupe des associations nationales (35) et locales et régionales (183). Il est soutenu par de nombreuses personnalités.

^{29/} *Lettre d'information*, n° 5 (septembre 2011).