
Démarche du Conseil de développement sur l'évolution de la vie associative

Premiers éléments

Septembre 2005

Rappel

La loi de 1901 a établi la liberté d'association. Le principe est que la liberté prévaut et notamment celle du contrat. L'association peut être créée sans autorisation ou déclaration préalable sous réserve qu'elle ait un objet licite et qu'elle respecte les lois et règlements en vigueur.

L'article 1 définit l'association comme "la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager les bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations".

Il en résulte que les associations s'organisent librement. Elles n'ont pas obligation d'être déclarées. La déclaration entraîne cependant une reconnaissance juridique permettant de mieux s'organiser matériellement : droit aux subventions, au compte bancaire, à être employeur. Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique.

Le groupe de travail restreint animé par Philippe Quéré a associé dans un premier temps des représentants de l'Atelier des initiatives (fédération d'associations de jeunes), de la FAL, d'Handisup et du CRIJ. Il a procédé dans un premier temps à des rencontres avec des acteurs. L'objectif est d'abord de débroussailler un sujet vaste et complexe pour en dégager quelques pistes de réflexion. La démarche n'est pas celle d'un audit, ni d'un bureau d'études spécialisé. Il s'agit pour le Conseil de développement d'identifier un questionnement global à adresser aux élus.

Ce groupe, informel et plutôt axé sur la jeunesse, a maintenant vocation à s'élargir pour prendre en compte l'ensemble des apports internes au Conseil et capitaliser ainsi l'expérience de ses membres.

Cette démarche se structure en s'appuyant sur l'analyse d'une triple dynamique :

- Une dynamique individuelle (motivations à l'œuvre dans l'engagement, dans la création d'associations, question du bénévolat, de ses évolutions, de son "économie")
- Une dynamique "interne" des associations elles-mêmes : comment vivent-elles, comment s'organisent-elles ? (Questions des financements, du rapport aux collectivités, du salariat, du contexte réglementaire dans lequel elles évoluent, des contraintes d'administration)

- Une dynamique "externe" des associations : Quels sont les impacts, les conséquences de leurs actions sur la collectivité, la société... (utilité sociale, revendication à rendre des services d'intérêts généraux, démocratie participative...) ?

Les Rencontres avec des "acteurs" ont concerné à ce jour :

- Roger Lemaistre : Ville de Nantes
- Lionel Prouteau, Universitaire
- Gilles Ollivier, Directeur du CRIJ
- Teffahi Rida, Directeur du CIDOC
- Michel Chutel, Délégué départemental à la vie associative
- Jean-Paul Huard, Communauté Urbaine
- Guy Boré, Directeur du développement associatif, Ville de Nantes
- Franck Lebeau : Profession Sport 44

Elles ont permis, à travers des séances de travail et d'échanges informels, de recueillir des éléments de réponses à diverses interrogations formulées par le groupe et de formuler quelques problématiques.

Évaluer l'importance du mouvement associatif sur le territoire. Observer la dynamique d'évolution : créations, développement, disparitions

Rappel de quelques données nationales (source : Ministère et Conférence permanente des coordinations associatives)

Un Français sur deux serait adhérent d'une ou plusieurs associations. Le nombre total oscillerait entre 700 000 et 1 000 000. 70 000 associations sont créées chaque année (moyenne des 10 dernières années) contre 20 000 auparavant. Le secteur culturel représente 25 % des créations, le sport 15 %, la santé et l'action sociale 8 %, de même que l'éducation, la formation et le logement. La différenciation d'engagement entre les sexes existe (50 % des hommes sont engagés contre 40 % des femmes).

Les associations représentent une masse financière globale d'environ 4 milliards d'euros. 1 600 000 personnes seraient salariées des associations. Trois grands secteurs regroupent l'essentiel de ces emplois associatifs : l'action sanitaire et sociale (40 %), l'éducation et la recherche (29 %), la culture et le sport (14 %).

Sur le plan strictement local, la vie associative a longtemps été marquée par les conditions historiques : la dualité scolaire a généré des associations concurrentes (le patronage contre l'amicale laïque), les traditions religieuses ou syndicales ont fait vivre la solidarité et l'entraide.

À l'écoute des acteurs, les données chiffrées sur la vie associative apparaissent cependant très insuffisantes et assez peu fiables pour appuyer un propos. Seules les créations et une partie des modifications sont enregistrées en Préfecture. Les suppressions sont inconnues. Il en résulte toutes sortes de chiffres "estimatifs" : 1 million d'associations en France, 4 000 à Nantes, 10 000 dans l'Agglomération....

Le sentiment général est que tous les discours s'appuient sur des chiffres assez "flous". La seule donnée INSEE nationale est constituée par une étude de 2002 sur les comportements associatifs, à partir de laquelle les Chercheurs pourront dégager des tendances. La Maison des Sciences de l'homme a d'ailleurs mis en place un pôle de

recherches sur le fait associatif qu'il faut mieux utiliser et mieux connecter avec les différents acteurs locaux.

L'établissement de données précises locales et incontestables est une priorité forte. La revendication d'un Observatoire est habituelle et banale. Dans ce cas, elle s'impose puisque les données sont très faibles. Il s'agit cependant d'observer non pas les associations mais la vie associative et les comportements qui y sont liés.

Malgré ce manque de chiffres, les spécialistes du secteur font les constats suivants :

- le secteur loisirs-culture est en développement
- beaucoup de projets apparaissent dans le domaine des TIC
- le domaine humanitaire est attractif
- les actions de type "maintien du lien social" sont très prisées
- **les associations classiques d'habitants (issues généralement des réseaux nationaux du logement, de la consommation, du cadre de vie...) ont tendance à régresser au profit d'associations de quartiers qui souvent se fédèrent en réseaux pour optimiser les moyens. Ces associations (type Fédération des Amis de l'Erdre à Nantes) ont une action très significative dans la vie locale, et notamment dans les quartiers.**

Repérer les effets sociaux

Le flou des chiffres autorise un grand nombre de "discours" sur la vie associative. L'approche, du côté des pouvoirs publics, est ainsi quasiment toujours positive, presque idéologiquement positive. La vie associative est ainsi forcément la marque d'une démocratie vivante, active et dynamique.

Cette approche fait l'impasse sur quelques avatars du phénomène associatif :

- associations créées par les administrations pour des facilités budgétaires
- associations maquillées pour faire du commerce, de la politique...
- associations issues de certaines sectes pour créer des "vitrines" présentables.

L'écoute des acteurs n'apporte pas d'informations nouvelles sur les effets du mouvement associatif dans la vie sociale. Les éléments recueillis ne sont jamais indépendants du "profil" de celui qui les porte.

Globalement et en croisant les approches, on pourrait identifier un "profil type" du créateur d'association en résumant les conditions de la réussite à deux principes :

- "réussit celui qui ne sait pas que c'est impossible"
- réussissent ceux qui veulent prouver qu'on peut (et qu'on doit) y arriver seul (cas des associations de type communautaire).

La place des jeunes générations dans le mouvement associatif

Elle n'est pas identifiée non plus par les chiffres, mais elle ressort des observations recueillies auprès des acteurs : sport et culture sont les domaines les plus prisés des jeunes (au plan national, un jeune sur quatre serait adhérent) et le secteur humanitaire connaît un certain engouement.

L'engagement de la jeunesse est plus que d'autres soumis à des fluctuations fortes. L'exemple nantais de la participation des jeunes au Conseil de développement est intéressant de ce point de vue : l'Atelier des initiatives, créé à la suite de la défunte Maison des étudiants, fédère un vrai renouveau associatif dans la jeunesse, au moins universitaire. Il se traduit par un intérêt des jeunes sur des questions où l'on ne les attend pas forcément : SCOT par exemple.

Dans le même ordre d'idées, la mobilisation, réussie par l'Institut Kervégan, d'un certain nombre de figures "leader" de diverses associations démontre l'existence d'une dynamique nantaise.

En revanche, les associations "généralistes" mobilisent peu les jeunes. Ils sont peu présents dans les forums associatifs organisés dans les communes ou les quartiers.

Par contre, Ram-Dam connaît un succès grandissant avec le slogan "interdit aux moins de 30 ans".

La question de la participation des jeunes oblige à se poser la question des valeurs qui fondent le mouvement associatif traditionnel. Le bénévolat a-t-il le même sens, quel est le rapport à l'argent, quelle est la place des idéologies ?

Pour les plus jeunes, la notion d'engagement devient moins généraliste, plus spécialisée et parfois limitée dans le temps. C'est une sorte "d'engagement à durée déterminée".

Pour mémoire : 58 % des seniors sont membres d'au moins une association, l'âge moyen des adhérents est passé de 43 ans à 48 ans.

L'état des lieux du bénévolat et du volontariat pour mesurer les évolutions de la nature de l'engagement

Le bénévolat est source de nombreux discours. Une étude départementale indique qu'il est fort sur notre territoire. Sur le plan national, des chiffres circulent sans sources clairement identifiées : 12 millions de bénévoles (dont une majorité d'occasionnels) parmi lesquels 1,5 million seraient très actifs. Ce discours positif est à croiser avec un autre qui l'est moins : la plainte récurrente des associations qui disent manquer cruellement de bénévoles.

Les travaux universitaires font apparaître en fait une relative stabilité dans l'évolution du bénévolat. En ce qui concerne les retraités qui fournissent les gros bataillons du bénévolat, on observe que ceux qui s'engagent l'étaient déjà avant la fin de leur vie professionnelle. Il y a une continuité dans la pratique du bénévolat.

Le bénévolat bénéficie aussi d'une image positive qui peut parfois empêcher une analyse critique. Ce bénévolat peut aussi entrer en tension avec le développement du salariat dans les associations. L'expérience des emplois-jeunes a souvent mis en lumière la difficulté du couple salarié-bénévole.

La capacité d'auto-analyse du mouvement associatif

Le mouvement associatif apparaît assez peu auto-critique. L'association doit normalement faciliter l'organisation du droit à la parole pour tous et faire émerger une forme de "fécondité citoyenne".

L'écoute des acteurs fait apparaître une constatation d'un certain manque de démocratie interne (renouvellement des dirigeants, instances collectives de décision, transparence de la gestion financière...).

L'articulation associations-démocratie

La vitalité de la vie associative est le plus souvent un signe de bonne santé démocratique. Elle est en tout cas présentée comme telle. La réalité est plus complexe car il faut savoir de quel type de vie associative on parle. Parmi les nouvelles associations, il y a beaucoup d'initiatives ponctuelles liées à la défense d'intérêts particuliers. Cet "individualisme" par l'association est un phénomène à prendre en compte.

Par ailleurs, le mode de relations entre les associations (au moins celles qui reçoivent une aide publique) et les élus peut-il perpétuer un mode de relations "à l'ancienne" ? Le discours "politiquement correct" sur la vitalité associative est-il le dernier refuge du clientélisme ? Une intervention de l'intercommunalité changerait-elle la nature de la relation traditionnelle élu-association ?

Les moyens de financements

Selon les chiffres nationaux (Ministère, enquêtes INSEE...), 2/3 des associations ont des budgets annuels inférieurs à 7 500 €. Seules 5 % des associations (environ 40000) disposent de budgets supérieurs à 150 000 €. Les budgets les plus élevés se trouvent dans le secteur sanitaire et social avec un budget moyen de 200 000 €. Ce sont aussi les associations qui ont également le plus de salariés.

Les secteurs de la culture, des loisirs et du sport ont en général des budgets plus faibles (20 à 30 000 € en moyenne). De très grosses associations coexistent avec une multitude de petites associations qui vivent seulement des cotisations de leurs bénévoles. Ces associations, comme celles de l'environnement, sont souvent les plus dynamiques.

En chiffres bruts, le financement public atteint 54 % contre 46 % pour le privé, les réalités sont cependant beaucoup plus contrastées :

- les petites associations (notamment celles qui n'ont pas de salariés) vivent majoritairement de ressources privées. Leurs ressources sont essentiellement constituées des cotisations et d'activités diverses (ventes, fêtes, tombolas...)
- la part des cotisations dans le budget des associations varie grandement selon la taille des structures.
- 20 % des associations bénéficient de dons des particuliers, mais ils ne représentent que 1,5 % des budgets associatifs
- le mécénat est peu développé en France, contrairement aux pays anglo-saxons. Seules 9 % des associations sont concernées. Le mécénat s'adresse surtout aux associations de taille importante et se rencontre souvent dans le secteur humanitaire
- le financement public des associations est une particularité française liée à la culture du rôle de l'Etat. Ce financement public tient une place variable selon la taille des associations. Il est quasi-inexistant dans les petites associations mais il représente plus de 60 % du financement des associations employeurs. Le financement public est très présent dans le sanitaire et social, mais aussi dans les secteurs de l'éducation et de la culture
- l'évolution du financement des associations est marquée par un engagement croissant des collectivités publiques.

L'Etat et les communes constituent l'essentiel des financeurs devant les départements, les organismes sociaux, les régions et en dernier lieu l'Europe.

Aujourd'hui, l'Etat entretient des relations financières avec près de la moitié des associations employeurs. Cette évolution reflète l'importance croissante des emplois aidés par l'Etat dans le secteur associatif.

Partenariat ou assujettissement

Le rapport des associations avec les pouvoirs publics est un enjeu sociétal majeur. Son évolution est une mesure de la santé démocratique. L'écoute des acteurs fait clairement apparaître le fait que chaque commune a développé sa propre politique vis-à-vis du mouvement associatif. Il y a une logique de « chasse gardée » et de

rapport de proximité avec l'habitant et donc avec l'électeur. Cette situation se retrouve dans la plupart des territoires. L'intercommunalité est peu concernée par la vie associative qui reste calquée sur les schémas territoriaux du passé.

Il y a une réflexion à conduire sur ce rapport des associations avec la puissance publique. Il peut y avoir risque "d'effacement" du projet associatif quand les associations sont d'abord et surtout des "prestataires" de missions de service public. Comment gérer cette fonction "d'auxiliaire de l'action publique", tout en continuant à porter un débat public et à développer une "initiative citoyenne" ?

Il s'agit de donner les garanties du bon usage de l'argent public, mais il s'agit aussi de mesurer les effets sociaux en termes de :

- dynamique personnelle : développement des potentialités personnelles, acquisition de compétences, capacité à entrer en relation...
- dynamique territoriale : action collective, contribution au développement local
- dynamique sociétale : dimension de la mobilisation citoyenne, ouverture sur l'extérieur, mutualisation, échanges d'expériences, rencontres avec d'autres villes...
- ancrage territorial : prise en compte du contexte local dans la durée
- capacité d'innovation : aptitude du mouvement associatif à s'adapter aux changements, à la réactivité, à la souplesse.

Localement, la création de la Communauté Urbaine peut être une occasion de créer de nouvelles dynamiques en partant de considérations simples : comment harmoniser la manière de traiter concrètement les demandes des associations ? Ex de Bellevue : le quartier couvre deux communes, mais les associations ne connaissent pas forcément la frontière.

Le niveau intercommunal est également le moyen de refonder le rapport collectivités-associations. Un certain type de rapport peut mener à l'impasse : les porteurs de projets peuvent se désresponsabiliser (tout attendre du financement public, demander 10 pour avoir 5) en même temps que les collectivités doivent gérer trop de demandes.

La question de la professionnalisation

Le lien associations-emploi (prestations, services rendus, modalités de financement, évolution vers des statuts commerciaux...) est de plus en plus prégnant. Le dispositif emplois-jeunes a bouleversé la vie associative et créé toutes sortes d'effets.

La fin de ce système entraîne des conséquences importantes même si d'autres dispositifs viennent compenser (emploi-tremplins de la région par exemple).

Il est intéressant de noter un certain manque de suivi des emplois créés grâce au dispositif emplois-jeunes. La communauté urbaine a participé à la création de 1 000 postes dans les associations locales. Un très gros travail a été effectué par les services dans le cadre des créations mais rien n'est fait pour la connaissance des effets a posteriori. **Que sont devenus ces 1 000 emplois ? Que sont devenus les services qui y étaient liés ?**

Un effet métropolitain ?

Les observateurs constatent un grand nombre de déclarations d'associations en centre-ville. C'est notamment le cas de nouveaux nantais. On peut y voir une conséquence de l'effet d'attractivité de la métropole. Ce type d'affirmation est à

vérifier sur l'ensemble du territoire et notamment de l'aire urbaine. Y a-t-il le même effet avec les transferts d'habitats vers les communes de deuxième couronne ?

Quel modèle économique pour l'association ?

Le mode de relations traditionnelles entre les associations et les financeurs publics peut créer un rapport de dépendance et par conséquent une approche souvent approximative des questions de gestion. L'exemple du sport est éclairant de ce point de vue. La notion de subvention est également porteuse d'un lien élu-électeur et entraîne parfois des blocages culturels par rapport aux questions économiques.

Dans le contexte d'une professionnalisation grandissante de nombreuses activités et services portés par des associations, la question d'un « modèle économique », apportant viabilité et indépendance à l'association, tout en respectant intégralement son objet social, semble d'actualité.

Il est apparu dans de nombreux témoignages que cette question, notamment à travers le prisme du dispositif Emplois Jeunes, mais pas uniquement, touchait au cœur de nombreuses situations d'associations.

Peut-il y avoir un modèle économique associatif ? Est-ce le vrai enjeu de l'économie social et solidaire ?

*Histoire du mot « association » d'après le Robert, Dictionnaire historique de la langue française : Nom féminin dérivé du verbe en moyen français (associacion, 1408) au sens de "fait d'être associé, action de s'associer ou d'associer" en relation avec compagnie. Cette valeur active est surtout vivante en parlant des choses abstraites, notamment en psychologie : association des idées (d'idées, 1751) et dans certains contextes scientifiques : association microbienne (1897), association de médicaments, etc. L'association des idées a donné en psychanalyse association libre. * La valeur métonymique du mot l'a emporté en parlant des personnes, en relation avec société, parti, groupe, etc.. ce sens est courant à partir du 18^e siècle (Rousseau, Montesquieu) ; il donne lieu à de nombreuses expressions administratives, juridiques ou générales, telles association professionnelle, syndicale, internationale... * en droit français, association, "mise en commun d'activité sans but lucratif", s'oppose à société et à entreprise.*
