



1 juillet 2014

## Quelques réflexions et propositions sur les difficultés des associations citoyennes

Le Collectif des Associations Citoyennes se félicite de la création d'une « *commission d'enquête parlementaire chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle* ». Il retrouve dans cette initiative, qui a reçu l'assentiment de tous les groupes de l'Assemblée nationale, la plupart des analyses et propositions qu'il développe depuis quatre ans.

Dans leurs explications de vote, les représentants de tous les groupes politiques ont en effet souligné le rôle irremplaçable joué par les associations au sein de la société, reconnu les graves difficultés qu'elles rencontrent aujourd'hui, constaté la disparition de certaines d'entre elles et les pertes d'emplois qui en résultent. Plusieurs ont insisté sur la nécessité de faciliter l'action associative à travers un financement stable et garanti. Tous ont également souligné l'importance de l'engagement bénévole et se sont inquiétés de la complexité croissante des procédures administratives nationales et européennes.

**Le présent dossier présente une synthèse des analyses et propositions** qui ont été débattues au sein du Collectif en matière de financement et d'emploi, de relations entre associations et collectivités, de réglementation et de simplification des procédures.

**Pour quelques-unes des questions soulevées, des notes plus détaillées fournissent un certain nombre d'éléments et d'exemples complémentaires.** Certaines figurent en annexe du présent document, d'autres seront élaborées dans les prochaines semaines.

### Table des matières

<b>Quelques réflexions et propositions.....</b>	<b>1</b>
<b>sur les difficultés des associations citoyennes .....</b>	<b>1</b>
Qu'appelle-t-on association citoyenne ? .....	2
<b>Des difficultés croissantes.....</b>	<b>3</b>
1) La baisse des financements publics et les pertes d'emplois.....	3
2) Les effets négatifs du fonctionnement par appel d'offres .....	3
3) La complexité croissante des procédures administratives .....	4
4) La réduction des associations à leur seule dimension économique, dans une logique néolibérale ...	5
<b>Utilité sociale et contribution au bien commun des associations citoyennes .....</b>	<b>6</b>
1) L'amorce de la transition écologique.....	6
2) Le renforcement du lien social, de la solidarité et du vivre ensemble .....	6
3) La participation citoyenne et la démocratie .....	7
4) Culture, sports, éducation populaire, des contributions essentielles à l'épanouissement de chacun.....	7
5) L'émergence d'une économie solidaire.....	8
<b>Quelques propositions .....</b>	<b>9</b>
1) Quelques principes d'action pour autre politique associative .....	9
2) Mettre fin au désengagement de l'État .....	9
3) Remettre en lumière la réglementation nationale organisant le cadre de subventionnement.....	9
4) Articuler les réglementations française et européenne .....	10
5) Au niveau européen : faire prévaloir la logique des droits fondamentaux .....	10
6) Avec les collectivités : développer un partenariat face aux enjeux communs, mettre en place des chartes locales d'engagements réciproques.....	10
<b>Conclusion : redonner confiance aux associations.....</b>	<b>12</b>

## Qu'appelle-t-on association citoyenne ?

Le terme association présente une ambiguïté : pour certains, il n'est qu'une forme juridique utile par sa souplesse, y compris pour répondre à des intérêts particuliers. Pour d'autres, il renvoie à une démarche volontaire au service de la société, porteuse de valeurs et de l'émergence d'une société plus humaine.

**Les associations citoyennes sont celles qui sont au service du bien commun au-delà du seul intérêt de leurs membres.** Cela constitue l'immense majorité des 1 300 000 associations :

- 87 % n'emploient aucun salarié, leur action reposant uniquement sur l'engagement bénévole de leurs membres ;
- parmi les 170 000 autres, 128 000 emploient de 1 à 10 salariés.
- 35 000 associations (3 % du total) comptent plus de 10 salariés. Parmi elles, 7 700 ont plus de 50 salariés (dont 2 300 avec plus de 100 salariés). Le secteur social et socio-éducatif arrive largement en tête avec plus de la moitié du total des emplois.

Les associations ont créé des emplois tout au long des premières années 2000. Mais, en 2011, suite aux effets désastreux de la « circulaire Fillon » datée du 18 janvier 2010, on a enregistré une première perte de 26 000 emplois. Il y eut ensuite un petit ressaut, puis, début 2013, on a comptabilisé à nouveau 9 500 pertes d'emplois, suivies d'une hausse de 0,1 % liée à la mise en place des emplois d'avenir, emplois précaires qui ne sauraient masquer la perte massive d'emplois qualifiés. On ne dispose pas de chiffres pour 2014, mais tout indique que les difficultés s'aggravent.

Les politiques publiques, comme les discours médiatiques, prétendent s'intéresser à toutes les associations, mais les mesures adoptées concernent essentiellement les "entreprises" associatives, soit une petite minorité d'entre elles. Par exemple, alors que la réglementation européenne limitant les aides d'État ne concerne que 2 % des associations, la circulaire Fillon généralise cette contrainte à l'ensemble des subventions versées aux associations. Certaines collectivités en ont conclu qu'elles devaient appliquer les règles des marchés publics à tout versement d'aide et ont, pour se sécuriser, généralisé les appels d'offres dans leurs relations avec le monde associatif.

L'une des raisons de l'inefficacité des politiques publiques concernant les associations réside dans la confusion au sein d'un même ensemble homogène de toutes les catégories d'associations. Une politique associative, pour être efficace, doit prendre en compte la **diversité associative**, c'est-à-dire reconnaître avant tout l'existence et le rôle de la grande majorité des associations. Ce sont elles surtout qui, avec leurs 16 millions de bénévoles, "constituent une chance et une richesse pour notre pays, un motif d'espoir face aux progrès des inégalités et à la désespérance démocratique"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Najat Vallaud-Belkacem, [intervention du 3 juin 2014](#)

# Des difficultés croissantes

Les associations sont actuellement confrontées à **quatre difficultés majeures** dans un contexte où la "crise" ne cesse de s'aggraver, c'est-à-dire où les marchés financiers, dans leur vision de gestion à court terme, exigent toujours plus pour assurer leur propre survie, même au prix de risques écologiques insensés, de la désorganisation de la société, de la dégradation de l'action publique et même de l'économie. Cette situation met aujourd'hui les associations citoyennes en danger et menace parfois leur existence alors que, dans le même temps, elles remplissent des missions indispensables à la société.

## 1) La baisse des financements publics et les pertes d'emplois

La rupture des financements publics entamée en 2012 a déjà de graves conséquences pour les associations :

- un recul général de leurs capacités d'agir, y compris pour les centaines de milliers d'entre elles dont l'action ne repose que sur l'engagement bénévole ;
- une forte dégradation des conditions de travail des salariés, avec la multiplication des emplois précaires, des heures supplémentaires non payées et un stress permanent au sein d'associations qui doivent faire plus avec moins ;
- la destruction de dizaines de milliers d'emplois qualifiés, porteurs d'expérience et de savoir-faire associatifs ;
- la disparition d'un nombre croissant d'associations, notamment d'associations moyennes (de 1 à 10 salariés) qui sont les plus vulnérables ;

Cette situation s'aggrave fortement en 2014, et l'année 2015 risque d'être plus terrible encore. Le Premier ministre a annoncé la réduction de 11 milliards de la dotation de l'État aux collectivités territoriales, soit plus de 3,5 milliards par an. Si l'on estime que le tiers de ces diminutions se répercute sur les financements associatifs, cela risque de conduire à la suppression de 50 000 à 60 000 emplois qualifiés en 2015. Statistiquement, ce phénomène est en partie masqué par des recrutements précaires et sous-qualifiés, qu'il s'agisse des "emplois d'avenir", ou de la création en CDD d'emplois de substitution aux services publics détruits dans les collectivités territoriales.

Tous les secteurs sont touchés. Parmi les associations culturelles, La Cathode, qui vient de disparaître après 25 ans d'activité, donnait la parole aux habitants de la Seine-Saint-Denis par le biais de la télévision locale. Des clubs de prévention sont aussi concernés, comme en Seine-Maritime, dans le Loiret ou encore dans le Bas-Rhin. Les associations d'éducation populaire disparaissent, comme Culture et Liberté Sarthe, mise en liquidation il y a quelques semaines.

➤ Voir note « [estimation de l'incidence du pacte de responsabilité sur les associations](#) »

## 2) Les effets négatifs du fonctionnement par appel d'offres

La masse des subventions publiques ne représente plus que 24 % des ressources des associations, contre 34 % en 2005. Les marchés publics ont augmenté, durant la même période, de 10% par an. Ils représentent aujourd'hui une part équivalente à celle des subventions. Cette évolution est liée à trois causes principales : l'évolution de la réglementation incite à la mise en concurrence de nombreux secteurs, sous la pression de Bruxelles. Beaucoup de fonctionnaires sont maintenant gagnés par un état d'esprit "managérial" qui ne voit plus le monde qu'à travers des catégories de gestion. Enfin, les gestionnaires des collectivités se retranchent derrière une sorte de principe de précaution devant la menace de requalification des subventions en commande publique par le juge européen. De ce fait, de nombreux acteurs publics recourent aux appels d'offres pour des actions d'intérêt général, même de faibles montants ou non concurrentiels.

Il en découle de nombreux effets pervers pour les associations :

- alors que la subvention est une aide aux projets d'initiative associative, l'appel d'offres met l'association au service de la volonté du donneur d'ordre. L'association doit renoncer à son projet propre ;
- l'appel d'offres entraîne une concurrence des associations entre elles au lieu de favoriser des coopérations. La mise en concurrence d'associations, qui ont vocation à être partenaires, altère les échanges d'outils, de pratiques et d'entraide et gaspille une partie de l'énergie bénévole disponible ;

- l'appel d'offres élimine les petites associations qui n'ont ni la capacité administrative de répondre à des dossiers complexes, ni la capacité juridique de "rentre dans le moule" et de supporter le coût du montage des dossiers ;
- l'appel d'offres condamne les projets qui n'entrent pas dans les catégories pensées par les financeurs. Le régime de la subvention permet de prendre en charge les particularités des projets associatifs, la commande publique ne le permet pas. Les rédacteurs des appels d'offres n'ont pas toujours une connaissance de la réalité des actions associatives et des besoins auxquels elles répondent, car ils sont souvent éloignés du terrain ;
- l'appel d'offres considère toute activité comme lucrative, et place *ipso facto* les associations qui y répondent dans la sphère du droit commercial et des impôts commerciaux. Cela réduit fortement leur capacité d'innovation sociale.
- l'appel d'offres ne permet plus d'avoir une vision à long terme de l'action menée, alors qu'une partie importante des actions associatives demande cette vision à long terme.

### **Quelques exemples**

*Accueil Goutte d'Or (AGO) a accompagné depuis 1997, dans le quartier parisien de la Goutte d'Or, beaucoup d'allocataires du RMI qui n'étaient pas suivis dans leur parcours d'insertion. L'action avait été mise en place en s'appuyant sur les liens qui existaient depuis 20 ans avec les familles et grâce à l'immersion de l'association dans la vie du quartier. Depuis 2006, les appels d'offres ont remplacé les subventions autrefois fondées sur un partenariat collectivité-association. Cette année, l'association AGO n'a pas été retenue par le Département de Paris, qui a scindé l'action globale en lots confiés à des associations différentes, étrangères au quartier, mais agissant à moindre coût.*

*Quand des nouvelles prisons sont construites, l'ensemble des actions connexes fait l'objet d'un seul appel d'offres. C'est ainsi que l'accompagnement des familles de prisonniers, jusqu'ici assuré par les associations de parents et les bénévoles, relève dans ces nouvelles prisons de la Sodexho. Les associations de familles se trouvent évincées. Dans quelques cas, elles passent une convention de services avec la Sodexho, alors que leur action n'a rien d'économique et ne constitue nullement un service au sens européen du terme.*

*A Caen, ARTEC, une association d'insertion, confie depuis longtemps des travaux d'imprimerie à des ex-détenus et les accompagne dans leur réinsertion. Elle est aujourd'hui en difficulté, non pas à cause des baisses de subventions, mais parce qu'elle ne peut plus obtenir de commandes publiques en raison d'une application frileuse du Code des marchés publics, qui ne prend pas en compte les coûts induits par les finalités de ce type d'actions.*

Les excès engendrés par cette évolution ont ému le gouvernement, qui a affiché son intention d'inciter les collectivités à recourir à la subvention. Une première étape positive devrait être franchie avec une définition légale de la subvention (qui manquait) dans la loi sur l'économie sociale et solidaire. Mais ceci ne sera pas suffisant pour transformer les esprits et les pratiques. Il serait également nécessaire de modifier en profondeur la formation des élus et des fonctionnaires territoriaux, de revenir sur certaines dispositions de la RGPP<sup>2</sup> et de la MAP, et de préserver par la loi certains secteurs. Vis-à-vis de l'Union européenne, la France a tout à fait la possibilité de réserver certains types d'activités à structure non lucrative si la nature du service le nécessite. Par exemple, en matière de crèches parentales, la nature de l'activité est différente d'une garderie privée dès lors que les parents et les professionnels réalisent ensemble un projet partagé.

### **3) La complexité croissante des procédures administratives**

On observe à la fois une inflation du nombre de pièces nécessaires pour construire un dossier, un formalisme croissant dans la fourniture des budgets, du descriptif des actions et de l'évaluation, sans que cela corresponde toujours à la réalité associative, une rigidité et un durcissement des contrôles, en partie inspirés des procédures européennes), une normalisation de plus en plus tatillonne. Cette complexité rend inaccessible les aides publiques aux associations qui ne disposent pas des moyens administratifs nécessaires et d'un important fonds de roulement, stérilise une part croissante de l'activité associative et entraîne un gaspillage considérable des moyens publics.

Cette situation est amplifiée par les dysfonctionnements internes aux administrations résultant de la RGPP, de la MAP et des difficultés financières des collectivités. Celles-ci se traduisent par un allongement des délais de paiements qui vient aggraver la baisse des niveaux de financements.

Mme Vallaud-Belkacem a déclaré, lors de l'examen de la loi ESS, que le gouvernement envisageait de procéder par ordonnances pour que le « [choc de simplification](#) » concerne aussi les associations et a demandé à M. Yves Blein, député du Rhône, de lui faire des propositions pour la fin du mois de juillet. Cette initiative

---

<sup>2</sup> Révision générale des politiques publiques, qui a pris le nom de MAP (modernisation de l'action publique) sans changer de philosophie

rejoint celle d'un certain nombre de collectivités, comme la région Île-de-France, qui a également ouvert le dossier des simplifications.

Le Collectif des Associations Citoyennes a salué ces initiatives très positives. Depuis janvier dernier, il avait entrepris de son côté une réflexion sur les conséquences de la complexité croissante des procédures pour les petites et moyennes associations. Il a élaboré un document d'analyse et de propositions qui vient d'être envoyée à M. Yves Blein.

- Voir note « [quelques observations et propositions pour que le choc de simplification s'applique aux associations](#) »

#### 4) La réduction des associations à leur seule dimension économique, dans une logique néolibérale

Mais les associations sont d'abord menacées par les progrès d'un état d'esprit qui consiste à classer toute la société dans des catégories de gestion. Seuls comptent les chiffres et les ratios, exprimés en termes de coûts/avantages. C'est aussi la conséquence d'un certain état d'esprit managérial, inspiré du New public management, qui se diffuse notamment dans les formations des fonctionnaires territoriaux ou de l'État. Dans ces conditions, pourquoi s'embarasser d'une multitude d'associations ? Un nouveau discours se développe, porté par les pouvoirs en place et certains médias, qui présentent comme inéluctable la diminution des financements publics en faveur des associations, et incitent celles-ci, sous couvert de modernisation, à aller chercher des financements privés dans le mécénat d'entreprise et dans la quête sur internet, à développer des prestations lucratives, à adopter des méthodes d'organisation et de management analogues à celles des entreprises privées. Ce discours est malheureusement relayé par certaines instances associatives comme le [HCVA](#)<sup>3</sup>.

Ces pistes entrepreneuriales ne constituent pas une réponse d'ensemble aux difficultés associatives :

- qui peut penser sérieusement que 1 300 000 associations, ou même 1 % d'entre elles, vont aller chercher leurs moyens sur internet ?
- le financement par le mécénat d'entreprise ne représente que 4 % du financement total des associations, et il est en voie de diminution ;
- on voit bien que les méthodes réductrices du management entrepreneurial, cloisonnées, limitées au quantitatif, sont incapables de répondre aux besoins. Le management participatif, développé par de nombreuses associations, apparaît comme plus efficace dans la mesure où il prend en compte la globalité et la réalité des choses, la démocratie et la participation internes, la mobilisation des bénévoles, la participation à des projets multi-acteurs au sein des territoires.

En résumé, on voit se dessiner une fracture entre deux visions du monde associatif :

- l'une entend délibérément situer les associations comme des opérateurs dynamiques, compétitifs et pragmatiques de la société néolibérale ;
- l'autre centre la contribution des associations sur le bien commun et l'intérêt général, à travers leur projet associatif. Les valeurs du projet stratégique (primauté de la personne, non-lucrativité, solidarité, accès aux droits, participation) sont au cœur de cette conception traditionnelle du mouvement associatif.

L'enjeu de ce débat n'est pas seulement financier. C'est aussi un enjeu de société, un enjeu politique et un enjeu anthropologique.

---

<sup>3</sup> Haut Conseil à la Vie Associative

# Utilité sociale et contribution au bien commun des associations citoyennes

L'action actuelle des associations citoyennes ne se situe pas dans une période de stabilité, mais au cœur d'une crise globale, à la fois écologique, financière, économique, sociale, culturelle et politique. Depuis vingt ans, le libéralisme triomphant envahit tous les domaines de la vie. Au niveau économique, la logique de production est subordonnée comme jamais à la logique des marchés financiers. Au niveau politique, les forces économiques et financières contournent les règles de droit des différents pays et vident les démocraties de leur contenu. Au niveau des mentalités, l'idéologie de la consommation et du chacun pour soi a beaucoup progressé dans les esprits. Tout indique que la crise est loin d'être terminée et qu'elle va s'aggraver dans toutes ses composantes : crise écologique et sanitaire, dégradation du lien social, accroissement des inégalités, du chômage et des discriminations, recul de la démocratie et de la participation citoyenne, régression éducative, appauvrissement culturel et dépérissement de l'intelligence collective.

Notre conviction est que, pour sortir de cette crise multiforme et inventer l'avenir, l'action des associations citoyennes est déterminante. De tout temps elles ont constitué un levier pour promouvoir les valeurs d'égalité, de liberté et de fraternité et pour faire prendre conscience aux citoyens de leur capacité d'agir, en leur permettant de comprendre le monde et de s'ouvrir à lui.

Il est essentiel d'explicitier et de faire connaître de quelle manière les associations citoyennes répondent aux grands enjeux et contribuent au bien commun à travers leurs actions. Nous avons discerné, à titre d'illustration, cinq contributions essentielles :

- l'amorce de la transition écologique ;
- le renforcement du lien social, de la solidarité et du vivre ensemble ;
- la participation citoyenne et la démocratie ;
- la culture, les sports, l'éducation populaire, des contributions essentielles à l'épanouissement de chacun ;
- l'émergence d'une économie solidaire.

## 1) L'amorce de la transition écologique

Depuis près de quarante ans, la vie démocratique et la participation citoyenne ont été fortement portées par la question environnementale. Les citoyens se sont regroupés dans des milliers d'associations pour peser sur les choix publics. Chacun a conscience aujourd'hui que ce combat prend une nouvelle dimension : la catastrophe écologique est déjà là. Aujourd'hui, l'écosystème humain est en danger, tout comme la biodiversité : le réchauffement climatique dépasse les prévisions les plus pessimistes, avec des perspectives d'un accroissement de 4 % en 2050 et ses conséquences incalculables. Pour cela, un fort travail d'éducation est nécessaire, dans lequel les associations jouent un rôle déterminant.

Les associations jouent également un rôle d'alerte qui est salutaire, tant au niveau local que global. L'amorce d'une transition écologique se joue à la fois au quotidien, dans une multitude d'actions locales, et dans une approche globale associant tous les acteurs d'un territoire autour d'un projet commun répondant aux enjeux. Les associations qui interviennent dans le domaine écologique se caractérisent par un grand souci de cohérence par rapport au long terme. Cette cohérence devient de plus en plus difficile à mettre en œuvre face aux logiques de court terme adoptées par un certain nombre de collectivités et par l'État. Le système dominant s'impose avec violence, en toute irresponsabilité.

Ainsi est-il regrettable que, sous la pression des industries type Seveso, la représentativité des associations environnementales ait été fortement limitée en 2012, privant la société d'un de ses ressorts démocratiques. L'obligation de consultation qui a été remise en cause devrait au contraire être étendue à d'autres catégories d'associations.

## 2) Le renforcement du lien social, de la solidarité et du vivre ensemble

Les associations jouent un rôle essentiel dans le renforcement du lien social, de la solidarité et du vivre ensemble. Elles sont aujourd'hui le principal garant, sur le terrain, du respect des droits fondamentaux et de la lutte contre les discriminations, qui constituent un fondement du contrat social.

De multiples associations travaillent pour aider les habitants à reconstruire un pouvoir d'agir, en allant au-delà de la simple résistance, agissent collectivement pour modifier le droit et pour transformer les mentalités et les pratiques. Ce travail de longue haleine est essentiel pour une égalité effective des droits. Il est nécessaire pour que chacun puisse être acteur de sa propre vie, quelle que soit sa singularité. Certaines associations du Collectif mènent des actions de développement social éducatif, qui reposent sur des principes de respect absolu de la dignité et de la valeur de chaque personne, la rencontre des cultures, à l'opposé des politiques répressives ou régressives qu'on a connues ces dernières années.

Dans le domaine de l'action sociale, beaucoup d'associations sont porteuses d'un projet qui accorde la primauté à des valeurs fondamentales de respect et d'épanouissement de la personne humaine, qu'elles essaient de défendre coûte que coûte malgré les pressions. En effet, les restrictions imposées aux financements publics et les nouvelles méthodes de management public vont totalement à l'encontre des aspirations humanistes affichées. Par exemple, la loi handicap de 2005 représente une avancée considérable sur le plan du principe. Mais la gestion par les coûts imposée par les agences régionales de la santé se traduit, pour les associations spécialisées, par des difficultés insurmontables pour réaliser un réel travail pédagogique, avec les jeunes ou les adultes, et par l'incapacité de mettre en œuvre les dispositions prévues par la loi.

La solidarité porte également une exigence de fraternité. Pour un nombre de plus en plus important d'associations, la solidarité est d'abord une responsabilité partagée, comme on parle en droit de caution solidaire. Cette conception renvoie à un regard d'égalité, à la réciprocité, à l'exigence d'égale dignité pour tous et de respect pour tous des droits fondamentaux.

### 3) La participation citoyenne et la démocratie

Dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, les associations ont été le creuset du débat politique sur lequel s'est construite la République. La démocratie ne s'exerce pas seulement au sein des instances représentatives, mais également au sein des regroupements libres de citoyens. La contribution des associations citoyennes est essentielle pour reconstruire la démocratie, par leur vie interne et leur participation au débat public.

En interne, le travail en groupes, l'organisation des débats, la démocratie participative favorisent une ouverture au monde et une prise de conscience des enjeux et de la portée des actions menées par l'association. Cela constitue une école de citoyenneté irremplaçable. En effet, un énorme travail est à faire pour réapprendre à conjuguer le « je » et le « nous ». Il faut faire prendre conscience aux responsables associatifs de la dimension éducative de leur action, même si ce n'est pas leur objectif principal.

De nombreuses associations sont amenées à participer au débat public aux plans local, national ou international. Les associations contribuent à faire évoluer les opinions et les convictions de l'ensemble de la société. De même que, selon la Constitution, les partis concourent à l'expression des suffrages, les associations concourent à l'expression des attentes et des propositions des citoyens. C'est pourquoi l'exposé des motifs de la loi de décentralisation précise que *« l'engagement des citoyens constitue l'un des trois piliers fondamentaux de la République aux côtés d'un État fort et de collectivités territoriales reconnues. La réforme [...] s'attache à favoriser cet engagement citoyen, ouvrant la voie à une nouvelle conception de l'action publique, plus transparente et plus confiante envers les citoyens »*.

### 4) Culture, sports, éducation populaire, des contributions essentielles à l'épanouissement de chacun

Par leur action et par leur mode de faire, les associations citoyennes indiquent le chemin d'une société dans laquelle l'épanouissement des personnes est premier par rapport à leur statut de consommateurs ou de producteurs. La culture, l'éducation populaire, le sport et la participation sont les différentes dimensions d'une même démarche d'émancipation.

Des dizaines de milliers d'associations culturelles se sont créées au cours des vingt dernières années. Ce foisonnement va de pair avec le développement des pratiques amateurs, qui constituent un véritable indice de développement humain dans une société ou sur un territoire. Les pratiques amateurs en matière de théâtre, de danse, de peinture, de vidéo, d'écriture... permettent de s'exprimer, de créer le beau, de le dire ou de le contempler. La littérature et la lecture sont aussi des dimensions essentielles du développement des personnes et des territoires.

On compte 275 000 associations sportives en France. Celles-ci jouent un rôle essentiel dans l'équilibre d'une société urbanisée et sédentaire, en donnant aux personnes une conscience corporelle qui éveille à soi, au monde et aux autres, dans le plaisir et le bien-être. Cependant, il n'est pas acceptable que quelques clubs professionnels reçoivent des soutiens sans commune mesure avec ceux consacrés à la pratique de la majorité de la population. Et, de surcroît, ces grands clubs ont souvent le statut d'association !

**L'éducation populaire** renvoie à une histoire : celle de la conquête du droit de voter et de s'associer librement, puis celle du Front populaire, de la Libération et de l'État social. Mais elle en est venue à désigner une politique de l'État, une catégorie d'associations agréées et une ligne de crédits d'un ministère. Fondamentalement, elle désigne une démarche d'émancipation. Dans cette optique, toutes les actions associatives ont une dimension d'éducation populaire, même si ce n'est pas leur objet principal. En effet, l'éducation ne consiste pas à transmettre des connaissances à des gens qui n'en auraient pas, mais à favoriser une émancipation des personnes, permettre à chacun d'agir solidairement, se libérer d'un état de domination pour retrouver une qualité de sujets libres (et non d'objets), à travers « une prise de conscience personnelle et une analyse critique de la réalité et de sa propre situation dans cette réalité ».

## 5) L'émergence d'une économie solidaire

Le vote prochain de la loi pour l'économie sociale et solidaire oblige tout d'abord à une clarification : si la plupart des entreprises d'économie solidaire ont une forme associative, la majeure partie des associations ne relèvent pas de l'économie sociale et solidaire, car leur finalité n'est pas de « vendre régulièrement des biens ou des services sur un marché », mais de contribuer à l'intérêt général et au bien commun.

Les initiatives d'économie solidaire dans les associations jouent néanmoins un rôle déterminant dans le développement des territoires, à la fois comme lieu d'activités et comme source de dynamisme. Par exemple, un certain nombre d'organismes comme les régies de quartier mettent en place une économie coopérative et solidaire. Les initiatives solidaires permettent également de répondre à des besoins immédiats, avec des personnes en situation de pauvreté. Il en est de même pour certains territoires ruraux, lorsque la dernière boulangerie vient de fermer avec le départ à la retraite du boulanger. De nombreuses initiatives porteuses de solutions écologiques se développent également en matière d'habitat solidaire (habitat participatif, habitat solidaire, éco-village, éco-quartier, habitat intergénérationnel), de consommation responsable, de santé communautaire, etc. en réponse à la dégradation des modes de vie, à la régression sociale, à la crise du logement, aux besoins de repenser les modes de vie et de renforcer le lien social.

Par les solidarités qu'elles développent, ces initiatives constituent l'amorce d'une organisation différente de l'économie et de la société, en tant que précurseurs d'un autre mode d'organisation des échanges. Elles n'ont pas vocation à constituer une série d'îlots au sein d'une économie plurielle, qui serait très majoritairement capitaliste, mais à construire un mode général d'organisation des échanges. Elles indiquent une autre conception de la richesse, mesurée par des indicateurs de développement humain ou des indicateurs de bien-être, une autre conception de la monnaie et un autre rapport aux valeurs fondamentales.

# Quelques propositions

## 1) Quelques principes d'action pour autre politique associative

Pour permettre aux associations de jouer pleinement leur rôle, une autre politique est possible, qui prenne en compte toutes les associations et pas seulement quelques milliers d'entre elles. La multiplicité des associations est en effet une richesse nationale irremplaçable, qu'il faut maintenir et encourager. Quelques principes d'action devraient inspirer l'ensemble des autorités publiques (État, Europe, collectivités) :

1. **Reconnaître le rôle indispensable des associations citoyennes** dans l'amorce de la transition écologique, le renforcement du lien social, la participation citoyenne, l'épanouissement des personnes à travers le sport, la défense des droits, la culture, l'éducation populaire, l'économie solidaire.
2. Prendre en compte, dans les faits, la **diversité associative**, notamment les petites et moyennes associations, par des mesures différenciées. En particulier, définir un cadre juridique, comptable et administratif qui leur soit adapté.
3. Admettre que, dans leur très grande majorité, les actions associatives ne **relèvent pas de la réglementation européenne des aides d'État**, soit parce qu'elles se situent en dessous des seuils, soit parce qu'elles ne font pas l'objet d'un mandatement dans le cadre d'une délégation de service public. Articuler dans les textes législatifs, réglementaires et la littérature administrative (circulaires, guides...), la législation communautaire et la législation nationale en utilisant toutes les souplesses qu'offre la réglementation communautaire (comme le font du reste la majorité des Etats membres au sein de l'Union Européenne).
4. Donner aux associations citoyennes **les moyens d'agir** dans la durée à travers des financements sécurisés et stables, reconnaissant leur contribution à l'intérêt général.
5. Traduire la reconnaissance légale de la **subvention dans les pratiques de l'État et des collectivités**, en assurant les subventions de fonctionnement par des moyens de financement pluriannuel.
6. Compléter la **loi pour l'ESS par une loi-cadre qui affirme le caractère non économique de certaines actions** ayant pour finalité l'intérêt général (et non la fourniture de prestations) et sanctuarise certains services qui nécessitent, par leur nature, d'être réalisés sur une base non lucrative.
7. Lutter contre les politiques délibérées de concentration du milieu associatif menées par certaines collectivités et par l'Etat.
8. Donner une place centrale à la **participation citoyenne dans les lois de décentralisation**.

## 2) Mettre fin au désengagement de l'État

Notre conviction est que la réduction des financements publics, tout comme la progression des appels d'offres et la complexification des procédures contribuent à alimenter la récession et aggravent les problèmes du pays, car ils privent la société d'un apport essentiel. Mais on peut estimer que la rigueur aura une fin et que, tôt ou tard, un gouvernement, ou bien l'Union européenne, décidera d'une politique de relance. Il est important que, dans ce contexte, les associations ne soient pas oubliées, c'est-à-dire qu'elles soient mobilisées pour contribuer au redressement du pays.

On est sans doute allé trop loin dans le désengagement de l'Etat, sans définir de règles qui permettent la continuité des actions. La perspective d'une suppression de la clause de compétence générale risque d'aggraver fortement le problème.

Dès à présent, il est nécessaire de réfléchir à un mode de financement stable et sécurisé des actions associatives non marchandes d'intérêt général, leur permettant de jouer le rôle fondamental qui est le leur dans la société.
--

## 3) Remettre en lumière la réglementation nationale organisant le cadre de subventionnement

La future loi pour l'économie sociale et solidaire donnera un cadre légal au régime de la subvention (article 10). Le cadre réglementaire existant (circulaires de 2000, 2002, 2007) a été mis en retrait, sans être abrogé, après la publication de la circulaire du 18 janvier 2010. Il apparaît nécessaire de le remettre à l'honneur. En

effet, seulement 2 % des associations relèvent des limitations relatives aux aides d'Etat (soit environ 25 000 associations sur 1 300 000) et l'absence d'informations sur le régime national de subventionnement crée une insécurité juridique qui contribue à la généralisation des appels d'offres.

La nouvelle circulaire en préparation, qui doit remplacer la circulaire Fillon, devrait reprendre dans sa première partie les dispositions antérieures tout en les actualisant, pour tenir compte notamment des appels à initiatives et des mesures de simplifications administratives nécessaires.

- Voir la note des propositions sur le [projet de circulaire ICI](#).

#### 4) Articuler les réglementations française et européenne

Pour les associations qui relèvent de la réglementation communautaire d'encadrement des aides d'Etat, il est nécessaire d'articuler, et non de juxtaposer la réglementation nationale et la réglementation européenne. Les administrations nationales ont surinterprété cette dernière et généralisé à toutes les associations l'obligation d'un mandatement en assimilant l'ensemble des actions associatives à des services d'intérêt économique général.

- *Des propositions plus détaillées font l'objet d'un document distinct.*

#### 5) Au niveau européen : faire prévaloir la logique des droits fondamentaux

Ce qui précède relève de l'interprétation des règlements existants. Au-delà, il serait nécessaire de faire émerger d'autres règlements s'appuyant sur la Charte des droits fondamentaux afin d'équilibrer le droit communautaire fortement déséquilibré au profit des logiques de concurrence.

Trois propositions peuvent être formulées à court terme :

- 1- Se doter d'une capacité de veille et d'expertise afin que les associations citoyennes élaborent des propositions construites, se mobilisent et répondent aux demandes d'avis formulées par le Parlement européen, le Comité des Régions et le Comité économique et sociale.
- 2- Compléter la loi ESS par une loi-cadre de mandatement spécifique, afin de définir les champs qui relèvent de l'intérêt général, d'affirmer le caractère non économique de certaines actions ayant pour finalité l'intérêt général et non la fourniture de prestations. Reconnaître que certains services nécessitent, par leur nature, d'être réalisés sur une base non lucrative, dès lors qu'ils comportent une part substantiellement nécessaire de relations humaines, une crédibilité liée à leurs finalités et à leur non-lucrativité, un autre rapport au temps, etc. Et au niveau européen nous pouvons demander une politique proactive sur l'économie sociale avec des propositions concrètes.
- 3- Engager une bataille sémantique pour préciser, au plan européen, les termes : « association » (en se démarquant des « charités » britanniques), « services », « action économique », « compensation », « bénéfice raisonnable » pour les associations qui utilisent des bénévoles et enregistrent des coûts inférieurs à celui du marché.

#### 6) Avec les collectivités : développer un partenariat face aux enjeux communs, mettre en place des chartes locales d'engagements réciproques

Cinq propositions peuvent être formulées pour développer un esprit de dialogue et développer le partenariat avec les collectivités territoriales :

- Construire de nouvelles relations entre associations et collectivités, par la généralisation, au niveau des territoires, de [chartes d'engagements réciproques](#) dans un esprit de complémentarité et de reconnaissance du rôle de chacun. En effet, les collectivités et les associations sont confrontées aux mêmes enjeux de survie ou de développement des territoires.
- Donner une place centrale à la participation citoyenne dans les lois de décentralisation, en favorisant un développement local participatif, durable et solidaire et des relations partenariales entre les associations et les collectivités, en donnant toute sa place à la participation des citoyens au débat public et à la décision publique.
- Rétablir les conseils de développement et les instances de concertation
- Redonner force à des démarches de développement local durables, participatives et solidaires, sur la base de projets partagés avec l'ensemble des acteurs du territoire, notamment au plan intercommunal.

- Mettre en place des actions de formation pour les élus et les techniciens des collectivités, afin de lutter contre le « managérialisme » et de les sensibiliser aux réalités des actions associatives citoyennes et à une approche partenariale, qui favorise le dialogue et les projets associatifs, plutôt que les prestations.
- Constituer, avec l'aide de l'État, de la Caisse des Dépôts et des régions, des caisses de secours mutuel facilement accessibles (qui ne demandent pas d'intérêts) pour celles des associations qui, sollicitant une subvention ou un fonds européen, voient leur action mise en péril par des délais de mise en œuvre excessifs.

## Conclusion : redonner confiance aux associations

Face à l'ampleur des difficultés, de nombreux responsables associatifs sont aujourd'hui découragés.

Il est essentiel de leur redonner confiance. Pour cela, il faut permettre aux associations de **s'organiser et de mutualiser leurs expériences**, afin qu'elles prennent conscience de la qualité et de la portée de leur travail.

Les **richesses produites par les associations citoyennes** se situent avant tout dans les domaines qualitatifs du développement humain, de la démocratie locale, de la participation à la vie de la cité, du renforcement du lien social ou de l'épanouissement des personnes.

La création de richesse économique, bien que réelle, n'est jamais qu'une conséquence de leur activité et ne correspond aucunement à leur finalité.

Des myriades d'actions sont menées sur le terrain pour faire prévaloir les droits fondamentaux, la liberté, l'égalité et la fraternité, réparer les dégâts humains, construire des solutions. Elles ne se contentent pas de colmater les brèches ouvertes par la crise globale, mais elles construisent l'avenir par leur créativité et par leur capacité d'autonomie. Leur mise en réseau contribue à peser sur les décisions politiques, à tous les niveaux territoriaux, et à inventer de façon autonome une société où chacun a un rôle actif dans l'invention du futur.

À elles toutes, **ces actions nous indiquent les dimensions de cette société à construire** (modes de consommation et d'échanges responsables, équitables et solidaires, restauration du lien social, participation citoyenne, nouvelle solidarité internationale, reconnaissance de l'égalité et des différences, construction d'un autre imaginaire, etc.). Loin d'être résiduel, ce mouvement préfigure l'avenir. En effet, une société est faite de coopération, de solidarité, de coresponsabilité et de participation citoyenne, et non de compétition et de lutte de tous contre tous.

**Les associations citoyennes ont des responsabilités essentielles car elles constituent, par leur action et leurs valeurs, un rempart face à la montée de l'extrême-droite et de la xénophobie.**

A travers l'action de nos associations se joue un modèle de société plus humaine, enraciné dans les valeurs communes de la République et de la démocratie. Nous sommes sûrs que, collectivement, nous avons les moyens de répondre aux questions essentielles qui se posent à notre société, aujourd'hui et demain.