



LES ASSOCIATIONS À VOCATION NON MARCHANDE

JACQUELINE MENGIN*

Il est malaisé de donner une définition des associations à vocation non marchande. Toutes les associations, de par leur statut, sont non lucratives : elles n'ont pas pour objectif la recherche de bénéfices. Si elles dégagent des excédents, ceux-ci doivent être impérativement réinvestis dans les actions à promouvoir. Le caractère non lucratif est, de fait, attribué par les services fiscaux qui, selon des critères définis par décret, placent les associations ainsi reconnues hors du champ concurrentiel. Si les associations à vocation non marchande ont, pour remplir leurs missions, des salariés à côté de bénévoles souvent nombreux, elles n'ont d'activités économiques, qu'en strict soutien leurs activités associatives. D'ailleurs, 80 % des 800 000 associations recensées sur le territoire national, n'emploient aucun

salarié et ont un budget qui n'excède pas 7500 € annuels. Leurs ressources financières font l'objet d'un mixte, composées à la fois du soutien des pouvoirs publics à divers niveaux, parfois de fondations privées, de cotisations, de dons, ou du produit de ventes de journaux, de manifestations.

Les associations à vocation non marchande sont innombrables : elles œuvrent dans l'action sociale au sens large, l'éducation, la recherche, l'animation de la vie sociale et des territoires. Les multiples associations sportives, d'éducation populaire, de mouvements de jeunesse, de pratiques culturelles, de promotion de l'égalité des chances, de défense des consommateurs, de l'environnement, jouent un rôle indispensable et reconnu.

Évoquer la crise économique et sociale, qui touche nombre de nos

* Vice-présidente de la FONDA



concitoyens, est aujourd'hui un lieu commun. Il est cependant évident que la fragilisation du lien social, la marginalisation de territoires entiers, qu'ils soient ruraux ou urbains, la perte des repères, la pauvreté qui s'étend, posent question à notre société qui par ailleurs ne cesse néanmoins de se développer, et permet à certaines catégories sociales de s'enrichir, accroissant ainsi des inégalités mal vécues par la plupart des citoyens. Dans ce contexte, les associations, particulièrement celles à vocation non marchande, peuvent apparaître comme des acteurs susceptibles d'animer, de remobiliser une société de plus en plus fragmentée. Cependant, ce rôle ne peut être rempli qu'à certaines conditions, la première étant qu'on leur fasse une place, qu'elles soient reconnues comme réels partenaires dans le jeu des diverses institutions, en quelque sorte, qu'elles soient prises au sérieux.

LE CONTEXTE

L'État providence qui, pendant longtemps, avait pu, à peu de choses près, répondre aux distorsions importantes de notre société dans le domaine économique et social, n'est plus en mesure aujourd'hui d'y faire face et, de toute façon, ne le désire pas non plus. Appelées en renfort, les collectivités territoriales ne peuvent y remédier à elles seules, et ceci d'autant plus que les disparités de richesse entre elles sont considérables et que les péréquations prévues ne sont pas au rendez-vous.

Le secteur des entreprises s'intéresse depuis quelque temps à la question des

services aux personnes, mais souhaite que la demande soit solvabilisée afin de pouvoir intervenir tout en tirant quelque profit du secteur. Cette demande de solvabilisation ne pourra cependant être satisfaite à hauteur suffisante. La solution pour le secteur concurrentiel sera donc de s'adresser essentiellement aux personnes les plus solvables, ce qui entraînera inéluctablement un « écrêtement » du marché.

Or, les associations à vocation non marchande sont particulièrement fragilisées aujourd'hui par la raréfaction des soutiens publics. L'État tend à se désengager partiellement du soutien que, traditionnellement, il accordait au secteur non lucratif. Les collectivités locales ne peuvent tout assurer, en particulier le soutien aux associations nationales. Les associations doivent, dans ce contexte, chercher d'autres sources de financement, celles de fondations d'entreprises par exemple. Mais celles-ci sont plus faciles à mobiliser par des associations qui paraissent s'attaquer directement aux difficultés sociales et les associations, dans leur ensemble, risquent de ce fait de n'apparaître aux yeux des décideurs et de leurs concitoyens que porteuses d'une vocation réparatrice.

Enfin, l'Europe tient à aligner le plus possible sur le marché, y compris dans ce domaine, les activités quelles qu'elles soient, quel qu'en soit l'acteur, les renvoyant ainsi dans le champ concurrentiel.

Alors que l'opinion plébiscite les associations en leur accordant une confiance à plus de 80 %, très supérieure à celle accordée aux partis politiques ou aux syndicats, ainsi que l'indiquent les diverses études d'opi-



nion, les partenaires publics cherchent, de fait, à les banaliser.

LE RÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

L'État, les collectivités locales, mettent en œuvre des politiques qui cherchent à répondre aux besoins de leurs concitoyens. Lois, décrets, déclinés en règlements et circulaires, visent à concrétiser les intentions du législateur, à les rendre effectifs sur le terrain. Mais, il est d'expérience que les pouvoirs publics ne peuvent, à eux seuls, faire passer dans la réalité les décisions inscrites dans les textes. Les fonctionnaires et agents qui travaillent sur les territoires ne sont pas en mesure de remplir les différents rôles que requiert la mise en musique de l'exécution des politiques publiques. Il y a trop d'acteurs différents, trop de temps, trop d'investissement, de compétences diverses. Les politiques en direction des jeunes, par exemple, sont mises en œuvre par des personnels de l'État, des collectivités, des organismes publics : missions locales, éducateurs, personnel des directions régionales de Jeunesse et Sport, etc. Mais en matière d'éducation, de loisirs, de prévention, de protection, il faut le renfort de milliers d'associations qui suppléent au manque de personnel ici et là. Elles sont adaptées, en outre, à la diversité sociale, par une offre très diversifiée face à laquelle les jeunes peuvent faire leur choix selon leurs projets, leurs désirs, leurs orientations philosophiques, politiques ou religieuses.

Les politiques publiques ne trouvent

leur efficacité qu'en rejoignant les acteurs qui vont s'en saisir. De nombreux cas le démontrent, à travers les dysfonctionnements qu'engendrent des politiques élaborées de manière strictement technocratique. Une politique publique, aussi ambitieuse soit-elle, non concertée en amont avec les acteurs associatifs qui seront amenés à l'appliquer, conduit à une impasse, à une inapplication de fait de la loi. Dans les politiques de contrats, aidés, par exemple, les emplois jeunes ont été une ressource humaine importante dans les associations. En revanche, les contrats qui n'ont fait l'objet d'aucune concertation lors de leur définition, tel le CIVIS 1^{ère} version, très compliqué et très lourd à mettre en œuvre, bien que l'objectif ait été adapté aux nécessités du terrain, ont été un échec total. Les collectivités territoriales savent qu'en matière de développement local, d'animation de quartiers, de loisirs de jeunes, il leur faut traiter avec les associations. Leur connaissance fine du terrain, l'implication personnelle de leurs bénévoles sont difficiles à trouver chez les seuls salariés. Elles connaissent les besoins des populations et savent trouver des solutions adaptées.

LES LIMITES DU CHAMP CONCURRENTIEL

L'intention répétée des pouvoirs publics de faire entrer les associations non marchandes dans le secteur concurrentiel, donc de les aligner sur les conditions faites aux entreprises marchandes, amène naturellement à les banaliser, à faire disparaître leur



raison d'être. La question se pose alors : les entreprises du secteur marchand peuvent-elles jouer le même rôle, rendre le même service que les associations non marchandes ?

Si l'on considère les associations de service à domicile en milieu rural par exemple, le projet et la pratique de ces associations reposent sur le souci de maintenir la mixité sociale. Le coût facturé à une personne solvable sert à compenser ce qui ne peut être acquitté par une autre à très faibles ressources. L'objectif étant, outre le service ainsi rendu à tous, d'éviter toute stigmatisation sur le territoire ; qu'il n'y ait pas, sur le même terrain, le service pour les seuls qui peuvent payer le prix. Ceci n'est réalisable que par la présence active de très nombreux bénévoles, qui assurent en particulier, tout l'encadrement. Va-t-on les accuser de distorsion de concurrence ?

D'autre part, les associations investies sur un territoire dans une optique de développement et de service, sont mues non par l'espoir de profit mais par le souci de la population d'un territoire. Ce qui n'est pas le cas d'une entreprise qui a un souci de rentabilité et qui cherche à dégager des marges. Peu attachée au territoire en cas de difficulté, l'entreprise est prête à déménager pour s'assurer une meilleure rentabilité. L'association a une vision, au-delà du service proprement dit, de lien social, d'animation du milieu par ses bénévoles, de promotion sociale pour des personnes fragiles qu'elle a le souci d'employer. Le souci de rentabilité éloigne également les entreprises des populations en difficulté parce que les pouvoirs publics n'arrivent pas à solvabiliser

suffisamment la demande, mais aussi et surtout parce que le soin de ces populations exige un temps de présence, de suivi, incompatible avec les normes imposées à des salariés. Seuls des bénévoles peuvent assurer ce service avec la disponibilité nécessaire.

LA PERTINENCE DU MODÈLE ASSOCIATIF À VOCATION NON MARCHANDE

Les associations se sont créées pour répondre aux besoins de leurs contemporains dans des domaines très divers. Les unes répondent à ces besoins de manière interne, en organisant pour leurs propres adhérents des activités, par exemple dans le domaine des sports, de la culture, des loisirs. Certaines répondent à un désir de réflexion, de recherche en commun ou encore de production de manifestations diverses. Les autres répondent aux besoins du public en créant des services à l'intention d'autrui. Celles-ci se situent particulièrement dans le champ de l'intérêt général. Elles se situent également dans la proximité.

La caractéristique de l'association est d'être impulsée, organisée, gérée par des bénévoles. Ils sont au nombre de 10 millions en France, particulièrement investis dans les associations non marchandes. Une des richesses des associations réside dans la mixité des acteurs engagés dans l'opération, bénévoles responsables, bénévoles opérationnels, occasionnels, salariés en CDI, en CDD, en contrat aidé, stagiaire, volontaire.... tous autour du projet associatif et de



sa mise en œuvre. La diversité de statuts, d'origine sociale, de niveau de formation, de sexe, d'âge est source de créativité, d'inventivité. Une des caractéristiques de ces associations est également la nature des relations avec les usagers (et non leurs clients) qui bénéficient de leurs services, et qu'elles cherchent à associer à la vie de l'association. Le repérage des besoins mais surtout la façon d'y répondre ont irrigué la société et d'ailleurs ont été repris ensuite par les pouvoirs publics et maintenant par le secteur marchand qui est venu tardivement sur des champs défrichés et organisés par les associations mais avec d'autres moyens et objectifs : établissements pour handicapés, soutien scolaire, services à la personne, etc.

Au moment où la société est fragilisée, en évolution permanente et rapide, le vivre ensemble exige une créativité sociale pour trouver, inventer ce qui lie, ce qui renouvelle. Les besoins réels de nos concitoyens ne peuvent s'apprécier que dans la proximité des militants associatifs vivant au milieu d'eux. Leur vision de la réalité sociale, et d'alerte, permet aux élus de connaître la réalité et de se déterminer.

LES DÉFIS

Faire reconnaître le caractère spécifique de la vocation non marchande

Pour une partie de ces associations, il s'agit d'abord d'assurer leur survie. Dépendantes en grande partie de

soutiens publics dont les versements restent toujours aléatoires et versés de façon erratique, elles ne peuvent avoir une vision stable de l'avenir. Ces pratiques compromettent toute stratégie prospective innovante, et fragilisent gravement le suivi des projets et des programmes. Elles doivent faire reconnaître la légitimité de la mixité de leurs ressources financières. Les pouvoirs publics, souvent sous l'influence du secteur privé marchand, tendent à minimiser, voire à nier toute spécificité associative. Ils considèrent alors que les activités de ces associations doivent être mises sur le même pied que celles du secteur marchand et être soumises, comme elles à appel d'offres. À partir du moment où les pouvoirs publics subventionnent une association, sont pris en charge ainsi non seulement les activités (avec un taux sans commune mesure avec les tarifs pratiqués par les organismes du champ de la concurrence), mais également l'encadrement, la formation et le renouvellement des bénévoles, le développement de l'engagement, le travail sur l'ouverture de nouveaux champs. Les soumettre aux appels d'offres revient à les banaliser, à leur ôter tout caractère d'utilité sociale, à entraver l'implication de citoyens dans la prise en charge des problèmes de leur environnement. C'est un recul de la démocratie. La procédure d'appel d'offres crée, d'autre part, une concurrence entre les associations elles-mêmes, divisant le secteur associatif et entravant les synergies. Aujourd'hui, il s'agit, à l'inverse, de favoriser l'engagement des citoyens en soutenant les activités qu'ils créent par eux-mêmes dans leur milieu pour répondre aux problèmes

posés à leur environnement sans les soumettre à des procédures techniques coûteuses qui ne doivent pas les concerner.

Faire la preuve de l'utilité sociale des associations à vocation non marchande

Elles font souvent l'objet de critiques le plus souvent infondées, sur la gestion de leurs fonds, la légitimité de leur représentativité, la réalité des actions au profit des populations qu'elles affirment toucher. La mise en place de la LOLF repose ces questions de façon pressante. Des critères de résultats doivent être définis et les associations vont devoir trouver les éléments permettant de mettre en évidence leur utilité sociale. Les critères à retenir doivent cependant directement découler du caractère spécifique reconnu à ces associations et ne pas être imposés de manière arbitraire, analogue à ceux imposés aux acteurs marchands. Ils doivent être négociés et faire l'objet de consensus entre les parties. Cet exercice devrait contribuer à la transparence, au fonctionnement démocratique et à l'efficacité sociétale. Les associations doivent en effet, développer la démocratie à l'intérieur d'elles-mêmes. Leur renouvellement, souvent à base de cooptation nuit à la pertinence de leurs analyses et à leur créativité, car trop de ressemblance stérilise l'invention. Elles sont affrontées aussi à un problème de relève : certaines associations vieillissent et les jeunes n'ont pas forcément le désir de rallier un fonctionnement asso-

ciatif traditionnel. Les jeunes en particulier ne désirent pas s'investir à durée indéterminée. Permettre à des jeunes de s'investir à leur tour dans la prise en charge collective des besoins et des aspirations, en particulier des générations qui montent, est un enjeu déterminant pour le développement de la démocratie.

Instaurer avec les élus des rapports adultes

Il existe souvent, de part et d'autre, une certaine méconnaissance et des critiques souvent infondées, qui induisent la tentation pour les élus d'instaurer une démocratie directe ignorant les corps intermédiaires. Or, ce lien direct élu/citoyen montre assez vite ses limites. Les problèmes posés, aujourd'hui extrêmement complexes, ne peuvent être abordés simplement par une réponse par oui ou par non. Le citoyen doit pouvoir au préalable s'informer, se faire une opinion par la confrontation avec d'autres dans une réflexion commune. Il pourra alors se décider en connaissance de cause. Une parole ainsi réfléchie aura plus de poids et sera mieux entendue par les élus. Les associations doivent créer les conditions du débat public. Pour que la démocratie fonctionne, il faut mettre en évidence les différents points de vue qui s'expriment, à charge pour les élus de trancher entre les différentes options exprimées ainsi publiquement. Les associations se doivent de préserver une fonction critique. De par l'expérience du terrain qui est la leur, elles doivent s'exprimer sur la



situation sociale, culturelle, donner leur analyse et des propositions de solutions. Une société ne peut avancer que dans la connaissance de la réalité que vivent tous les citoyens et dans la confrontation des points de vue.

Convaincre l'Union Européenne de l'enjeu du maintien d'organismes à vocation non marchande

L'enjeu européen est déterminant pour l'avenir des associations à vocation non marchande. Les services d'intérêt général se trouvent au cœur du débat politique. L'État doit garantir l'intérêt général par la satisfaction des besoins essentiels des citoyens, notamment l'accès de tous aux services dont ils ont besoin. Et ceci, dans l'esprit de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, qui reconnaît aux services la mission de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union, que les usagers soient solvables ou non. Or, la Commission européenne a davantage tendance, bien qu'elle s'en défende, à prendre en compte l'accès égal des producteurs sur le marché que celui des consommateurs. Les associations sont en mesure, de par leur fonctionnement, leur type d'organisation, les valeurs qu'elles promeuvent, leur projet de transformation sociale, de remplir cette tâche. Dans le domaine de la lutte pour l'accès aux droits pour tous, pour la création de services adaptés, y compris à ceux qui ne peuvent en assumer le coût, les associations sont pratiquement les seules à apporter une réponse. Pour ce faire, elles sont aidées par les pou-

voirs publics et ce faisant, elles remplissent une mission de service public qui les place dans la catégorie des services d'intérêt général (SIG).

La Commission laisse aux États membres la responsabilité de la définition des acteurs qui œuvrent pour l'intérêt général, soumis à des obligations spécifiques de service public. Le débat sur les services d'intérêt général n'a pas été mené en même temps que celui sur la directive des services. Il serait particulièrement important qu'une directive spécifique pour les SIG soit élaborée, car si les pouvoirs publics et les organismes ayant un mandat explicite de leur part sont exclus du secteur concurrentiel, en revanche les autres acteurs ne sont pas mentionnés. Il est question que la Commission présente en 2007 une nouvelle communication sur les SIG qui accorde, d'une part, une plus grande sécurité juridique en ce qui concerne les règles de l'Union applicables aux SIG, et respecte d'autre part, la grande diversité que représentent les secteurs et les situations dans toute l'Europe.

Les problèmes posés aujourd'hui aux sociétés européennes ne peuvent trouver de solutions ni par l'intervention unique des pouvoirs publics, dont les moyens d'intervention restent limités, ni par le secteur marchand qui ne peut prendre en compte les populations les plus faibles. Il faut donc reconnaître l'utilité sociale d'associations qui mettent en pratique les principes généraux de l'intérêt général : accessibilité de tous, qualité, participation des usagers, continuité. Pour cela, les rapports contractuels avec la puissance publique doivent rester spécifiques, sur le plan du mode de



financement et de la négociation des conventions. Au-delà, le soutien à ces associations signe la reconnaissance de la légitimité des citoyens à s'organiser eux-mêmes pour prendre en charge leur avenir commun et à exercer une véritable créativité sociale. C'est recon-

naître également l'importance d'une certaine gratuité dans le développement de la vie sociale. C'est enfin reconnaître le rôle éminent des associations dans la cohésion sociale et territoriale, et dans le développement de la démocratie.

