UNIVERSITE DE RENNES 2

CRESS - LESSOR

Centre de recherche en économie et sciences sociales de Rennes

Les ressources associatives non marchandes : bénévolat et subventions Approche méthodologique

Pascal Perrot (coord.)
Annaig Hache
Erick Roussel

Rapport de recherche pour la DIIESES

Programme de recherches pour l'innovation sociale et le développement de l'économie sociale et solidaire

Rapport Final

Novembre 2007

Les auteur(e)s :

Annaïg HACHE ,
Enseignante-chercheuse au CRESS-LESSOR, Université de Rennes 2
Professionnelle associée, chargée de mission ESS au Codespar (Conseil de développement économique et social du Pays et de l'Agglomération rennaise)

Pascal PERROT ,
Enseignant chercheur au CRESS- LESSOR, Université Rennes 2

Erik ROUSSEL,
Enseignant chercheur au Lab.RII, Université du littoral - Côte d'opale,
Membre du Conseil de développement du Pays Coeur de Flandre

Julien SPEH
Etudiant en master 2em année MOESS, Management des Organisation de l'Economie Sociale et Solidaire à l'Université de Rennes 2

Avec les contributions de :

Fanny CORIETTE , chargée d'études

Amélie WIMEZ, étudiante en 2em année à l'IUT de St Omer- Dunkerque, dépt. GACO

Les partenaires :

CRESS-LESSOR , **Centre régional de Recherche en Economie et Sciences Sociales de Rennes – Laboratoire d'Economie et Sciences Sociales de Rennes**
Université de Rennes 2, Place du Recteur Henri Le Moal, CS 24 307
35043 Rennes cedex

Lab. RII, **Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation**
Maison de la recherche en Sciences de l'Homme
21 quai de la citadelle, BP 5528
59383 Dunkerque

CODESPAR, **Conseil de développement économique et social du Pays et de l'Agglomération rennaise**
4, avenue Henri Fréville CS 40716
35207 Rennes Cedex 2

SOMMAIRE

p.3 **Note de synthèse**

p.7 **Première partie : La mesure et la valorisation du bénévolat dans les associations d'Economie Sociale et Solidaire : pratiques et enjeux**

1 - La démarche : vers une méthode de valorisation du bénévolat susceptible d'enrichir la comptabilité des entreprises associatives
2 - Le positionnement de ce travail par rapport aux principaux travaux sur le bénévolat associatif
3 - Présentation du contexte
4 - Les enseignements généraux de l'enquête
5 - Les motivations à mesurer/valoriser le bénévolat
6 - Méthodes de mesure et de valorisation
7 - La lecture de la valorisation du bénévolat par quelques institutions publiques
8 - Vers une convention
9- Guide méthodologique

Annexe 1 : Questionnaire
Annexe 2 : Liste des personnes interwievées
Annexe 2 : Caractéristiques des associations questionnées
Annexe 4 : Profil des associations qui valorisent le bénévolat

p.46 **Deuxième partie : L'analyse fonctionnelle des subventions aux associations: cadre analytique et méthodologique**

Introduction : L'évolution du financement public des associations

1. La légitimité du financement public des associations au nom de l'intérêt général et de l'utilité sociale
2. Quels modes de financement public pour les associations ?
3. Le statut des subventions aux associations
4. Les problématiques du partenariat : néo-partenariat ou nouvelle gouvernance ?
5. Les pratiques actuelles d'octroi et de versement des subvention : analyse de trois associations
6. Une approche fonctionnelle économique et juridique

Conclusion : Vers une traduction comptable dans le respect des qualifications juridiques des conventions et subventions

Bibliographie

Annexe 1 : Principaux textes réglementaires de référence dans l'ordre chronologique
Annexe 2 : Dossier COSA de demande de subvention

Les ressources associatives non marchandes : bénévolat et subventions Approche méthodologique

Note de synthèse

Ces travaux ont eu pour point de départ une réflexion plus générale, entamée depuis quelques années sur le Pays de Rennes en partenariat avec les élus et les responsables associatifs, sur la possibilité de construire une « comptabilité associative » spécifique. C'est-à-dire un système d'évaluation et de mesure de nature économique qui prenne en compte la diversité des ressources non marchandes et non monétaires des associations afin de les rendre « visibles ». Ce travail de « mise en valeur » constitue en effet souvent une étape nécessaire pour contribuer à dévoiler une partie du contenu de l'utilité sociale des associations. Il est utile pour comprendre la formation de la richesse sociale des projets associatifs, pour témoigner des investissements de forme des bénévoles et travailleurs associatifs, pour mieux entrevoir les externalités positives de l'action associative et enfin pour appréhender l'équilibre des apports des différents partenaires sur des bases objectives.

Dans cet objectif, nous nous sommes efforcés de faire ressortir la « valeur » économique générée par une association de manière différenciée en fonction des trois polarités relationnelles : transactions marchandes, redistribution des collectivités publiques, apports privés associatifs. Nous avons écarté de cette recherche l'évaluation des transactions marchandes qui est normalisée du point de vue financier comptable et ne soulève pas de problèmes particuliers de mesure. En revanche les deux autres catégories de ressources, considérées comme appartenant à la sphère non marchande, ne font pas l'objet d'une analyse fonctionnelle, dans le cas des subventions, et font rarement l'objet d'une évaluation quantitative valorisée, dans le cas des apports en nature dans lesquels figure le bénévolat.

Or on observe actuellement des évolutions profondes qui conduisent à s'interroger sur l'enjeu d'une perception réhabilitée et rénovée des apports associatifs non marchands :

i) le développement depuis une vingtaine d'années de véritables « entreprises associatives » ou « associations marchandes à finalité sociale » qui se professionnalisent dans les secteurs de l'action sociale, de l'insertion, de l'éducation populaire et des services aux personnes… etc., les conduisent à devenir de véritables prestataires auprès des collectivités publiques avec des conventions d'objectifs qui s'éloignent progressivement des formes de subventionnement classique ;

ii) l'ambivalence croissante du statut du bénévolat. Considéré comme pilier de l'action désintéressée, et à ce titre facteur d'utilité sociale, il est de plus en plus encadré, valorisé et stimulé pour apporter aux associations les ressources humaines qualifiées fonctionnelles et opérationnelles dont elles ont impérativement besoin pour amplifier la dimension sociale de leurs projets et justifier les apports complémentaires des autres partenaires.

Ces deux aspects, parmi les plus significatifs, encouragent fortement à approfondir l'intérêt scientifique pour la valorisation de tous les flux non monétaires en incluant principalement

une évaluation financière du bénévolat, afin de faciliter les dialogues et échanges au sein des multipartenariats qui sont devenus progressivement l'architecture commune des constructions associatives de l'économie sociale et solidaire.

Mais un tel travail soulève des problèmes conceptuels aux multiples enjeux en commençant par la question du degré d'adhésion des acteurs jusqu'aux risques de déboucher sur une vision utilitariste ou des applications purement instrumentales.

De ces problématiques est issue cette recherche de terrain, qui a été menée au moyen de deux démarches complémentaires. La première a eu pour objet sonder les acteurs associatifs sur leurs pratiques de valorisation du bénévolat tout en cherchant à vérifier la pertinence et l'adéquation d'une méthodologie proposée à cet effet. La seconde s'est donné pour objet d'examiner le statut des subventions, dans la littérature spécialisée et dans les associations, en vue d'établir une nomenclature des dispositifs de relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations qui permette de déboucher sur une typologie fonctionnelle des modes de subventionnement pour leur traitement comptable et financier.

1. Valorisation du bénévolat

Les observations réunies grâce à deux enquêtes menées conjointement dans le Pays « Cœur de Flandres » et dans le Pays de Rennes, permettent d'appréhender les éléments relatifs aux pratiques d'évaluation du bénévolat au sein d'univers culturels différents et éloignés.
La valorisation du bénévolat est globalement peu pratiquée : à peine 1/3 des entreprises associatives qui ont répondu en Pays de Rennes et moins d'une sur 10 en Pays Coeur de Flandre.
Si l'on se réfère aux logiques d'acteurs on observe des différences de points de vue :

- *Pour les structures associatives* :

La mesure du bénévolat est majoritairement jugée intéressante et utile pour traduire l'importance du bénévolat. Les associations qui effectuent déjà un travail de valorisation considèrent que la valeur indiquée est, ou doit, constituer un élément de la discussion financière avec les partenaires. La valorisation est bien identifiée par ces associations comme une dimension de leur action qui n'interfère pas ou peu avec la démonstration de leur utilité sociale.

- *Pour les collectivités et financeurs publics*

La valorisation du bénévolat n'est actuellement que peu présente dans les dossiers de demande de financement. Elle ne semble que très rarement prise en compte dans les décisions de subventionnement. Elle est souvent perçue par ces financeurs comme un élément de démonstration de l'utilité sociale du projet ou de la structure, mais un élément insuffisant.

La confrontation de ces deux logiques laisse à penser que les postures divergent selon les acteurs en présence par rapport à l'analyse de cette information et de sa portée dans la relation contractuelle pour la négociation des contributions de chaque partenaire.

Dans un contexte de recherche de différenciation des associations prestataires avec les entreprises marchandes privées, l'absence de valorisation du bénévolat nous semblerait plus « risquée », pour les associations, que bénéfique (cf. deuxième partie). Cependant, cet enjeu ne semble pas être perçu actuellement par les partenaires financeurs concernés.

Il nous a semblé pertinent d'introduire des éléments de cette réflexion pour la construction d'une méthodologie accessible, réaliste et acceptable, qui permette effectivement un dialogue entre les acteurs associatifs et leurs financeurs. La méthodologie proposée pour l'élaboration de conventions de valorisation du bénévolat (et le guide méthodologique qui l'accompagne) ont été établis selon ce principe et dans le but de promouvoir une représentation commune aux acteurs partenaires.

2. L'analyse fonctionnelle des subventions aux associations: cadre analytique et méthodologique

Le discours commun s'alimente le plus souvent à une représentation historique et empirique dominante selon laquelle le financement des associations a deux origines : les subventions publiques et la générosité. Ce qui en réalité correspond à une perception unidimensionnelle de la ressource des associations à travers la logique du « don » sous ses deux formes : le don public (la subvention lui étant assimilée) et le don privé, satisfaisante à plusieurs égards pour tous ceux qui cantonnent la représentation du modèle associatif dans la sphère du don par opposition à la sphère marchande.

Mais l'évolution nous montre que ce statut du subventionnement des associations est en train de changer radicalement, en raison du développement des relations contractuelles, engagées entre les pouvoirs publics et les associations par le biais de la généralisation de conventions, et l'implication croissante de ces dernières dans la sphère des activités marchandes On observe que dans cette nouvelle forme de régulation asservie à une logique contractuelle, la part de « soutien » diminue au profit d'une véritable logique de « commande publique ». Toutefois en l'absence de clarification des frontières entre les différents régimes d'encadrement juridique des financements publics et d'une définition de la subvention, ces conventions entre les pouvoirs publics, collectivités et associations peuvent prêter le flanc à des interprétations contradictoires pour les qualifier. Sans pouvoir trancher, tant les données juridiques formelles deviennent complexes et incertaines et demandent à être revisitées au cas par cas, il est manifeste que le regroupement économique et comptable traditionnel de l'ensemble de ces financements d'origine publique, sans autre distinction, sous l'étiquette « subvention » en fausse à présent totalement l'analyse économique.

Ainsi, pour exemple, la réservation de places dans une crèche associative par des collectivités sur le même mode de conventionnement que des entreprises privées sera dans le premier cas comptabilisée en subventions et dans le second comptabilisée en ventes de prestations.

L'analyse de terrain a porté sur l'ensemble des conventions pour trois associations représentatives d'univers d'activité très différents : une MJC (1 convention avec la commune), une crèche multiservice et multi-entreprise (16 conventions), et une association d'insertion (73 conventions).
Elle a déjà permis, de vérifier, si besoin en était, l'intérêt d'aborder cette problématique d'analyse fonctionnelle des subventions avec les responsables et d'en apprécier les enjeux sur tous les niveaux économiques et financiers aussi bien que relationnels entre partenaires et managériaux en termes d'ingénierie administrative.

Cette étape a conduit à développer une grille analytique pour identifier et segmenter la nomenclature de ces ressources provenant de financements publics. Son utilisation dans les structures analysées semble offrir un moyen fiable d'analyser en interne et de rendre visible aux responsables et partenaires un certain nombre d'enjeux relatifs aux points suivants :

- distinctions à opérer sur la destination des financements et leur lecture opérationnelle et stratégique au plan des activités et des missions de l'association,
- problèmes de financement du fonctionnement de la structure associative,
- problèmes de pérennité de certains financements….

et donc de constituer un outil pertinent pour améliorer la construction de ces partenariats.

Par ailleurs il nous apparaissait essentiel de situer une telle problématique dans une démarche participant à l'amélioration du système comptable des associations leur permettant d'avancer dans la compréhension de leur « valeur ajoutée sociale »[1], de même qu'il a été posé un cadre comptable spécifique aux entreprises marchandes de droit commun pour mieux mesurer leur création de valeur.

Cette grille peut constituer le socle permettant d'avancer des hypothèses d'adaptation du plan de comptes associatif, naturellement plus réalistes, en évitant l'agrégation comptable de tous ces financements dans le poste de « subvention » à l'aide de la seule mention de l'origine du financement. Mais auparavant, il reste nécessaire de conduire des expérimentations plus poussées dans cette direction avant d'imaginer des propositions plus normatives.

Conclusion

Bien que le tissu associatif, de par sa diversité croissante, se prête de moins en moins à une approche globale, nous avons posé l'hypothèse initiale que c'est en améliorant la lisibilité économique de ses ressources et la visibilité de ses apports bénévoles que nous enrichirons son analyse, au service du développement de ses fonctions sociales. Ce travail vient confirmer les hypothèses que nous avions posé pour engager une réflexion sur la possibilité de construire une véritable comptabilité associative adaptée aux nouveaux enjeux du positionnement spécifique des associations de l'économie sociale et solidaire.

Ce dernier point nous apparaît d'autant plus important, actuellement, que ce travail a été également l'occasion de soulever de nouvelles interrogations, plus ou moins latentes, qui se sont dégagées progressivement de nos analyses, et qui nous semblent mériter de plus amples réflexions :

i) **un nouveau mode de régulation hybride peut-il être mis en place pour ce secteur pour éviter l'attraction vers le « tout marchand » ?**
ii) **quelle place accorder ou reconnaître au bénévolat dans ce mode de régulation ?**
iii) **le secteur sanitaire et social peut-il et va-t-il servir de modèle à l'évolution des relations entre les autres secteurs associatifs à finalité économique, sociale et solidaire et les pouvoirs publics ?**
iv) **Comment identifier et délimiter ce secteur associatif à finalité économique, sociale et solidaire pour envisager une réflexion urgente sur les modalités de sa régulation ?**

[1] Cf. « Définition et mesure de la « valeur ajoutée sociale » dans les associations », PERROT, RECMA N°301, 2006.

Première partie

La mesure et la valorisation du bénévolat dans les associations d'Economie Sociale et Solidaire : pratiques et enjeux

A partir des travaux réalisés dans le Pays Cœur de Flandres et le Pays de Rennes

Par

Annaig HACHE
Erick ROUSSEL
avec les contributions de Julien SPEH et d'Amélie Wimez

1 - La démarche : vers une méthode de valorisation du bénévolat susceptible d'enrichir la comptabilité des entreprises associatives

Les entreprises associatives ne semblent pas unanimes pour adopter le principe de la valorisation monétaire du bénévolat.

Ce constat a été réalisé à diverses occasions de rencontre avec des responsables associatifs, sans qu'il soit possible d'identifier des éléments d'analyse tant pour les propos favorables que pour les propos défavorables à la valorisation.

L'absence de publications de travaux portant sur ce sujet nous a amené à rechercher le degré de sensibilisation des acteurs associatifs à la mesure du bénévolat dans leurs organisations à travers une enquête sur les pratiques des entreprises associatives dans le Pays Cœur de Flandres et le Pays de Rennes.

L'enquête révèle essentiellement le regard des dirigeants associatifs (bénévoles et salariés). Une étude complémentaire résiderait dans l'étude des pratiques et attentes des institutions publiques partenaires des associations quant à la mesure du bénévolat. Cette recherche nous apparaît nécessaire mais ne fait l'objet que d'un aperçu dans le présent travail. Cet axe pourrait constituer une prochaine étape de recherche.

L'enquête nous permet de mieux connaître :

- le profil des associations qui valorisent le bénévolat
- la motivation à mesurer et valoriser le bénévolat
- les méthodes (quel bénévolat est valorisé et comment, comment l'information est utilisée)

Les éléments mobilisés confirment la nécessité d'établir un consensus en vue de l'élaboration d'une convention (et non d'une norme) établissant des modalités de valorisation du bénévolat.

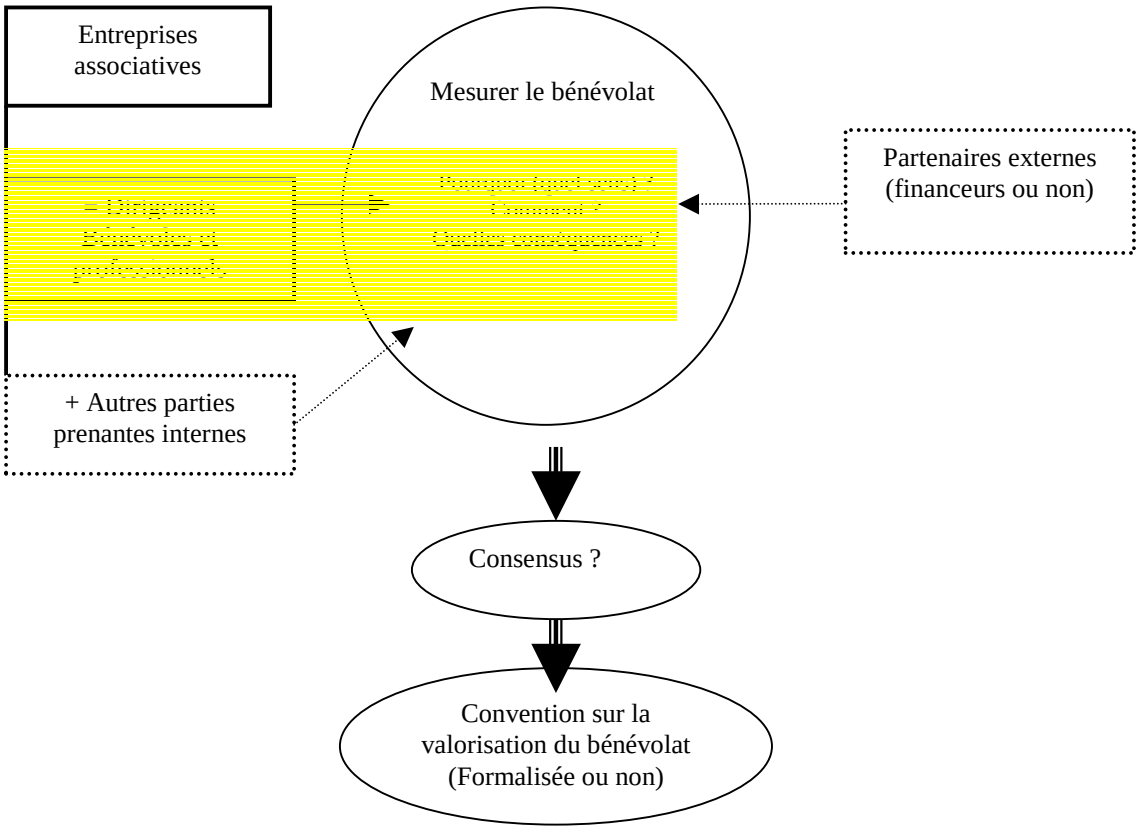
Si l'on considère qu'une convention suppose, entre les acteurs concernés, un accord de sens et un accord de forme, nous mettrons en évidence quelques points susceptibles de constituer les axes d'une convention dans le domaine qui nous concerne :

- sur les acteurs concernés
- sur le sens : ce qui fonde l'intérêt de la valorisation du bénévolat
- mais aussi sur les conséquences : en quoi la valorisation du bénévolat est-elle un atout ou un risque pour les associations ?
- sur la forme : quelle méthode est-il pertinent d'adopter au vu des éléments précédents ?

Le présent document présente les principaux résultats des deux études. Il s'appuie sur les rapports réalisés pour chacune d'entre elles et qui incluent l'ensemble des traitements et une analyse par territoire, de manière détaillée[2].

[2] *La mesure du bénévolat chez les associations d'ESS du pays de Rennes : pratiques et enjeux*, présenté par Julien Speh sous la direction de Pascal Perrot et Annaïg Hache CRESS LESSOR - Université Rennes 2
Le bénévolat en pays coeur de Flandre Promouvoir une autre approche de la richesse par Erik Roussel lab.RII- Université du littoral Côte d'Opale

Vers l'élaboration d'une méthode de valorisation du bénévolat
Démarche



2 - Le positionnement de ce travail par rapport aux principaux travaux sur le bénévolat associatif

Notre approche sur la valorisation du bénévolat est micro-économique. Elle vise à établir une méthode :

- qui permette d'alimenter la partie « flux associatifs » dans le compte de flux global d'une entreprise associative
- qui permette donc de rendre visible une réalité associative composée de ressources diversifiées
- et puisse devenir un instrument de dialogue avec les parties prenantes de l'association.

Notre approche se distingue, dans ses objectifs :

- de l'approche macro-économique visant à apprécier l'importance du bénévolat au niveau d'un territoire, même si nous pensons que la dynamique territoriale locale est importante dans la valorisation du bénévolat (cf plus loin, principe de « conventions »)
- de l'approche macro-économique visant à l'élaboration d'un compte satellite des institutions sans but lucratif comme le font, dans des travaux assez récents, PROUTEAU et WOLFF. La mesure du bénévolat selon eux devrait être stimulée par la perspective de la construction d'un tel compte[3] . Concernant les méthodes de mesure des temps bénévoles, ces chercheurs se concentrent sur un questionnement sur la forme de l'enquête qui révélera les quantités d'heures de bénévolat, mettant en balance le recueil de l'information directement auprès des ménages et bénévoles, et le recueil de l'information auprès des associations. La mesure en elle-même, réalisée par le ou la bénévole ou l'association n'est donc pas considérée sous son aspect technique et méthodique. Les travaux de Prouteau et Wolf croisent cependant notre approche notamment lorsqu'ils évoquent la question des bases de la valorisation (input et output)

3 Lionel PROUTEAU et François-Charles WOLFF, *Le travail bénévole : un essai de quantification et de valorisation*, Économie et Statistique N° 373, 2004 disponible à l'adresse suivante : www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es373b.pdf , vu le 09/07/2007.

- de la mesure de l'utilité sociale. La mesure du bénévolat peut contribuer à évaluer l'utilité sociale (sous certaines conditions - cf Jean Gadrey[4]). Cependant l'utilité sociale ne peut se résumer à la question du bénévolat. selon GADREY, « Ce qui se cherche n'est pas un accord sur une définition exempte d'ambiguïté [...] c'est un accord politique sur une notion générale, du même ordre en effet que la notion d'intérêt général, dont l'efficacité pour l'action impliquera la flexibilité (un flou délibéré), et qui pourtant sera, si elle se consolide dans les esprits et dans les textes, un point d'appui robuste et bien "réel" pour de multiples décisions juridiques ou fiscales, voire même un repère général pour la gestion des OES [Organisations de l'Economie Sociale] ». Et il énonce que la « "convention d'utilité sociale" (qui se cherche) est (ou pourrait être) une "variante ESS" de la "convention d'intérêt général", actualisée et spécifiée. ». Mesurer et valoriser le bénévolat, et non pas l'utilité sociale, devrait limiter les zones de flou et d'ambiguïté.

3 - Présentation du contexte

- L'étude a été réalisée dans deux pays[5], en lien avec leur Conseil de développement

Des territoires contrastés en taille	
Pays de Rennes	*Pays Coeur de Flandre*
• Forte croissance de la population • 400 000 habitants • 67 communes • Rennes : 200 000 habitants • Une communauté d'agglomération (Rennes Métropole) et 4 communautés de communes	• 116 000 habitants • 41 communes • Hazebrouck : 21 000 habitants, Bailleul : 14 000 habitants • 16 communes de moins de 1000 habitants • 5 communautés de communes
Des instances du Pays qui donnent une place importante aux associations	
• Un GIP composé d'élus des 67 communes • Un conseil de développement constitué à partir d'un Comité de bassin d'emploi créé depuis plus de 20 ans. Les associations constituent un collège à coté des collèges patronal et syndical et d'un collège d'élus (qui ne prennent pas part aux décisions)	• Une association gestionnaire du Pays administré par un CA de 20 élus • Un Conseil de développement administré par 70 membres environ avec une forte participation associative soit directement (collège « sociétal »), soit par l'adhésion des membres à des associations.

La mise en place des pays semble avoir redonné une certaine visibilité à l'économie sociale et solidaire : nous pouvons noter à l'appui de ce constat un faisceau d'indices :

- L'élaboration des chartes de développement durable réinterroge la place des associations : pour ce qu'elles permettent en qualité de vie (sports, loisirs), au rôle qu'elles jouent en permettant un accès plus facile à l'emploi (garde d'enfants, services de loisirs pour enfants pendant les heures de travail, services de logement pour travailleurs etc), à leur présence dans le secteur social et de solidarité (services aux personnes âgées, handicapées, actions d'insertion).
- La participation des associations dans les conseils de développement élargit le dialogue social territorial établi, là où il existait, sur la participation des acteurs socio-économiques : syndicats, entreprises et élus locaux
- Le fait de voir inscrit le développement de l'ESS comme l'un des objectifs des pays (cela est vrai dans les deux pays étudiés mais aussi dans d'autres) n'est probablement pas étranger au fait que les associations soient devenues l'un des acteurs de la co-élaboration des chartes de développement durable.

La présence d'enseignants-chercheurs engagés dans l'action territoriale de deux pays concernés a permis de prendre appui sur ces territoires de recherche.

[4] Jean GADREY, *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents.* Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE. Programme de recherche « L'économie sociale et solidaire en région », février 2004.
[5] Pays au sens de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire (1999) dite aussi loi VOYNET du nom de la ministre porteuse de cette loi

- Deux pays qui inscrivent le développement de l'économie sociale et solidaire dans leur charte et souhaitent rendre plus visible cette économie

Le développement de l'économie sociale et solidaire figure dans la charte de développement durable des deux pays et l'environnement régional y est porteur en ce domaine	
Pays de Rennes (PR)	*Pays Coeur de Flandre (PCDF)*
• Nombre d'OESS : • Le pays de Rennes, le Conseil Général d'Ille et Vilaine et la région Bretagne ont inscrit le développement de l'économie sociale et solidaire dans leurs orientations • Des chargées de mission à l'économie sociale et solidaire travaillent à ces trois niveaux	• Nombre d'OESS : 794 OESS recensées dont ¾ d'associations, presqu' 1/4 de coopératives et quatre mutuelles (Insee-SIRENE – Janvier 2003) • Politique volontariste de la région Nord Pas de Calais en matière d'ESS, qui met en place un Plan régional de Développement de l'ESS (PRDESS) • Cette politique se concrétise par la création des Programmes Locaux de Développement des Activités, de l'Insertion et de l'Emploi (PLDAIE) qui s'appuient sur les pays (projet actuellement
Valoriser le bénévolat : une manière d'avancer dans la reconnaissance de l'ESS (PCDF) et de développer le dialogue OESS-institutions (PR)	
• L'étude sur la mesure du bénévolat fait suite à une première dynamique engagée entre l'université Rennes 2 et une commission ESS multi-acteurs organisée au sein du Conseil de développement • Pour ce dernier, il s'agit de renforcer le dialogue entre entreprises associatives et collectivités locales, et institutions. • Dans cet objectif, diverses expérimentations sont menées dont l'une porte sur le Bilan Sociétal associatif et l'autre sur la clarification des ressources associatives ; • L'idée est de permettre une visibilité meilleure de la provenance des ressources associatives, tant pour les entreprises associatives elles-mêmes que pour les citoyens. Les associations se sentent perçues comme « à la charge des collectivités », vivant à 100 % de subventions. • La mesure du bénévolat constitue une étape de la constitution d'une comptabilité dite sociétale des associations. • Quelques collectivités territoriales sollicitent des éléments d'information sur le bénévolat dans les demandes de subvention	• La présente étude s'appuie sur la volonté d'un groupe de travail de la commission « Cohérence et solidarité » du pays, de procéder à un repérage des organisations ESS et à une première évaluation de leur importance • Références très marginales à la mesure du bénévolat dans les financeurs et institutions publiques
Posture des chercheurs engagés dans la recherche	
• Pascal Perrot Enseignant chercheur Université Rennes 2 • Annaïg Hache Enseignante-chercheuse Rennes 2 Professionnelle asssociée, chargée de mission ESS au Codespar (Conseil de développement économique et social du Pays et de l'Agglomération rennaise	• Erik Roussel Enseignant chercheur Lab.RII Université du littoral - Côte d'opale , membre du Conseil de développement du Pays Coeur de Flandre

4 – Les enseignements généraux de l'enquête

▪ 41 - L'étude a permis de recueillir le regard de 268 associations : 170 dans le pays de Rennes et 98 dans le Pays Coeur de Flandre

Afin d'identifier les associations pratiquant une mesure et/ou une valorisation du bénévolat, nous avons réalisé une enquête par courrier dans le Pays de Rennes et Pays Coeur de Flandre. Notre étude s'est ensuite poursuivie par une série d'entretiens auprès de 34 associations du Pays de Rennes, dont le but était de connaître les méthodes utilisées, et de faire émerger les motivations à la mise en oeuvre de ces méthodes.

<table>
<tr><th colspan="2">Le champ des associations étudiées[6]</th></tr>
<tr><th>Pays de Rennes</th><th>Pays Coeur de Flandre</th></tr>
<tr><td>• 1 725 établissements associatifs employeurs relevant du champ des organisations de l'ESS recensés par l'INSEE au 1/01/2003
• 370 associations enquêtées (20 %)</td><td>• 592 établissements associatifs employeurs relevant du champ des organisations de l'ESS recensés par l'INSEE au 1/01/2003
• 289 associations enquêtées</td></tr>
<tr><td colspan="2">Dans les deux pays, le champ enquêté était composé des associations ayant une activité économique régulière et une organisation entrepreneuriale (incluant des fonctions de production de biens ou services, de gestion,de ressources humaines etc.) même de petite taille (un salarié au moins à mi-temps). L'enquête a visé tous les secteurs d'activité des associations (social, culture, éducation populaire, insertion, sport, loisirs etc). Il n'a pas été réalisé d'échantillonnage. Nous n'avons pas sollicité les congrégations, les écoles privées, les associations de type syndical</td></tr>
<tr><td>170 réponses soit
46 % des organismes interrogés
puis 35 entretiens auprès de 34 associations : 14 directrices et directeurs, 8 présidents et présidentes, 12 salarié-es proches de la direction (coordinatrice, coordinateur, chargé de la vie associative, chargée de développement économie sociale et solidaire, agent de développement, animatrice, responsables divers, comptables...), et une administratrice</td><td>98 réponses soit
34 % des organismes interrogés</td></tr>
</table>

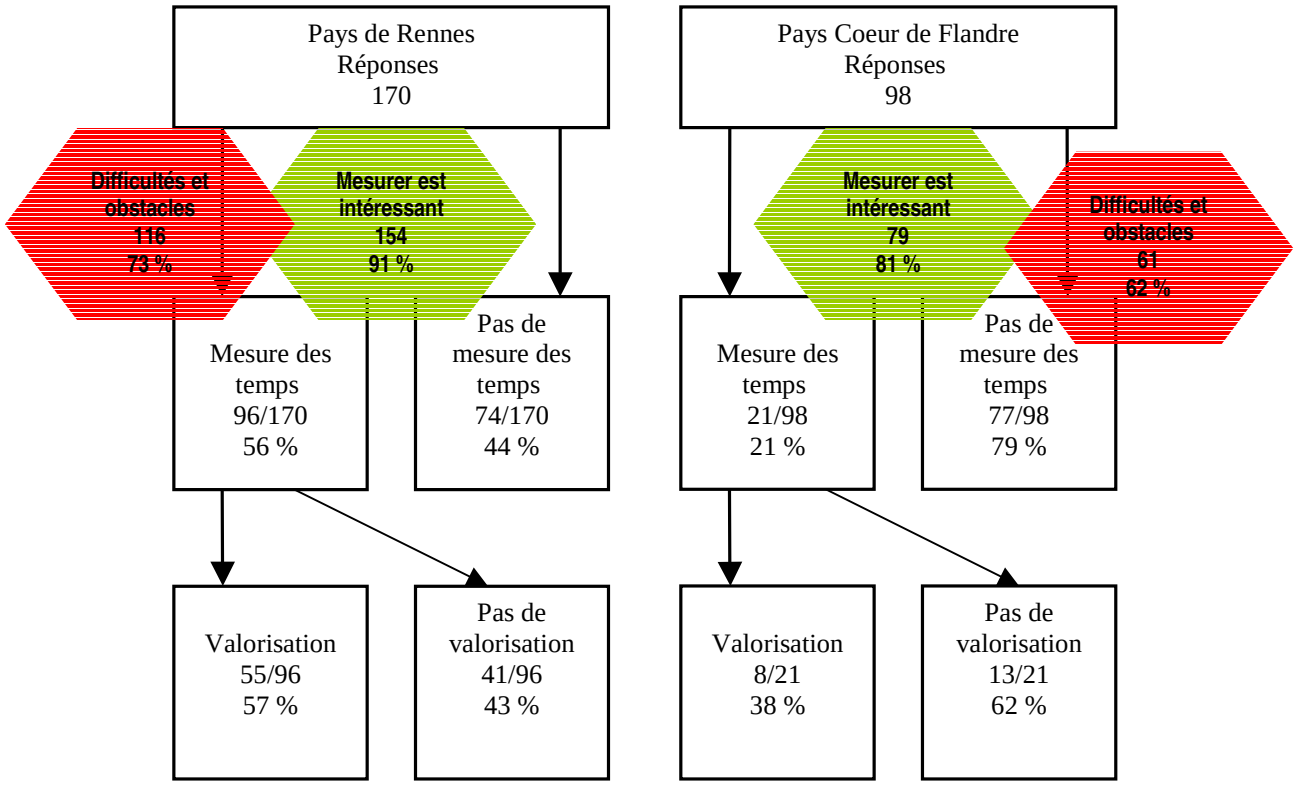
▪ 42 – La pratique de la mesure du bénévolat est un fait qui concerne plus de la moitié des structures dans le pays de Rennes, elle est plus rare en Pays Coeur de Flandre

Malgré un intérêt pour la mesure du bénévolat (9/10 entreprises associatives dans le Pays de Rennes et 8/10 dans le Pays Coeur de Flandre) , la pratique est faible dans le Pays Coeur de Flandre : 2 entreprises associatives sur 10. L'écart est important avec le Pays de Rennes puisque dans ce territoire c'est plutôt 6 entreprises associatives sur 10 qui mesurent les temps.

La perception d'obstacles et de difficultés relatives à la mesure du bénévolat est très importante dans les deux pays - ¾ des entreprises associatives - et explique certainement une part de l'écart entre les structures qui perçoivent un intérêt et celles qui mesurent effectivement le bénévolat.
Une autre explication vient probablement du faible impact de cette mesure notamment au niveau des partenaires des associations (cf paragraphe sur les institutions publiques)

Notons que l'intérêt pour la mesure du bénévolat est aussi marqué pour celles qui mesurent que celles qui ne mesurent pas le bénévolat.

De l'intérêt à mesurer, à la mesure elle-même et à la valorisation : une déperdition



Par contre, celles qui mesurent sont moins nombreuses à évoquer le risque de difficultés dans le pays de Rennes et c'est le contraire dans le Pays Coeur de Flandre ce qui laisse à penser qu'une meilleure maîtrise de la mesure existe dans le Pays de Rennes.

Dans ce dernier, une réflexion a été menée en 2000 entre les associations membres de l'Office Social et Culturel Rennais et les élus de la Ville de Rennes au sujet de l'utilité sociale des associations. Elle a abouti à l'utilisation d'une grille d'évaluation (cf annexe) qui est remplie par les associations demandeuses de subventions de la ville dans le cadre de fonds appelés Fonds globaux. Cette grille attribue des points en fonction d'éléments fournis par l'association en matière de qualité de vie associative, relation à l'environnement social, réponse aux besoins. La première rubrique comporte une information sur la valorisation du bénévolat qui peut être appréciée à 30 points sur les 100 points de la rubrique et les 300 points de l'ensemble des trois rubriques. Cette grille n'a cessé d'évoluer depuis : si à l'origine l'indicateur était en temps, il est désormais monétarisé.
Cette grille a également servi de base à une réflexion régionale dans le cadre du programme Nouveaux Services Emplois Jeunes (via la Chambre Régionale de l'Economie Sociale de Bretagne).
Cette culture a probablement irrigué les associations locales et pourrait expliquer l'écart important entre la pratique rennaise et la pratique du Pays Coeur de Flandre.
Nous noterons que les deux pays sont concernés par l'expérimentation d'une monnaie solidaire (SOL) dont un axe vise à créer une monnaie d'engagement dans le but d'échanger du temps bénévole contre produits et services dans un réseau d'organismes solidaires.

5 - Les motivations à mesurer/valoriser le bénévolat

- 51 - Mesurer le bénévolat présente un intérêt pour une grande partie des entreprises associatives …

La mesure du bénévolat présente-t-elle selon vous un intérêt ?	
Pays de Rennes	*Pays Coeur de Flandre*
• OUI : 154 • Non : 10 • Non réponses : 6	• OUI 79 • NON : 15 • Non réponses : 4

- 52 - … essentiellement dans un but démonstratif : pour montrer l'importance du bénévolat et plus souvent en externe

L'effet démonstratif semble dominer : l'item de connaissance (mieux connaître l'association) est plutôt moins souvent cité que les items liés au « faire savoir ».

Les répondants, dans l'enquête du Pays Coeur de Flandre, pouvaient indiquer d'autres avantages qu'ils attribuent à la mesure du bénévolat. Les items indiqués sont également de type démonstratif
- justifier les demandes de moyens : financements, subventions, création d'emplois
- valoriser la création de lien social
- montrer l'intérêt du bénévolat, valoriser le bénévole
- faire prendre conscience des responsabilités endossées par les associations
- montrer l'investissement personnel des bénévoles et l'épanouissement obtenu

« Montrer l'importance du bénévolat » domine dans les deux territoires ;
La « communication aux partenaires » est plus fréquemment approuvée que le « communiquer avec les adhérents », ce dernier intérêt rencontre d'ailleurs les plus nombreux avis négatifs et « non avis » : même si c'est le seul item qui réunit moins de la moitié des avis positifs, il s'en approche néanmoins.

Données cumulées des deux pays :

Intérêt de la mesure du bénévolat pour...	Non réponse	OUI	NON	Sans avis	TOTAL
Montrer l'importance du bénévolat	0	**207**	5	21	233
Évaluer l'apport associatif	2	186	6	39	233
Communiquer avec vos adhérent-es	1	113	44	75	233
Communiquer avec vos partenaires	1	156	19	57	233
Connaître votre association	2	132	26	73	233

Les entretiens réalisés dans le pays de Rennes, auprès des entreprises associatives mesurant et/ou valorisant le bénévolat, nous permettent de préciser l'analyse :

Chaque entretien interrogeait le répondant (pour mémoire : essentiellement dirigeant bénévole ou salarié) : « quelles sont les motivations de votre association à la mesure du bénévolat et à la valorisation de celui-ci ? ». L'enquêteur relançait en demandant quelles étaient les préoccupations les plus importantes parmi les trois suivantes : un intérêt économique de l'outil, un intérêt pour démontrer l'utilité sociale, et un intérêt organisationnel. La synthèse a été réalisée grâce à la construction de catégories, la présentation directe des motivations des associations n'aurait pas forcément été lisible.

33 associations (toutes les associations interviewées sauf une) utilisent la mesure et la valorisation des temps bénévoles en externe. Nous n'avons pas d'information sur ce point pour une association.

20 associations utilisent la mesure et la valorisation des temps bénévoles en interne, nous n'avons pas d'information sur ce point pour une association, et les 13 associations restantes ne les utilisent pas en interne.

Panorama des motivations parmi les associations qui pratiquent l'utilisation des outils mesure des temps et/ou valorisation du bénévolat

Utilisation **externe** : 33 associations		Utilisation **interne** : 20 associations (13 sans utilisation interne)	
Motivation pour l'externe		Motivation en interne	
Démontrer le travail fait sur le plan économique	26	Mettre en valeur, reconnaître le bénévolat	9
Remplir une obligation	9	Montrer le travail fait	8
Montrer le travail fait,	6	Management, organiser, planifier	8
Démontrer l'utilité sociale	5	Montrer l'utilité sociale	1
		Démontrer le travail fait	1

▪ 53 - Démontrer le travail fait par les bénévoles, à l'interne, mais surtout à l'externe pour introduire le bénévolat dans la discussion financière

C'est la principale motivation des associations, soutenue au niveau de la communication en externe, en direction des partenaires. Démontrer le travail bénévole, en interne comme en externe à l'association, comporte les notions de preuve, et tout simplement de démonstration. Cette démonstration a un caractère économique.

Elles sont 26 à avoir énoncé cette motivation. Et quasi-unanimement elles expliquent que la valorisation monétaire est réalisée pour que les partenaires financiers se rendent compte de l'ampleur du bénévolat. Transparaît ici le besoin pour ces associations que les partenaires financiers prennent conscience des questions de financement de ces associations.

Extraits d'entretiens

- *« montrer l'impact financier de l'investissement des gens » 2 fois*
- *« valorisation que si opération de financement pour montrer que derrière les demandes de moyens il y a les individus »*
- *« montrer aux financeurs les temps bénévoles non-imputables au personnel administratif »*
- *« montrer la fragilité dans la survie »*
- *« pour les bailleurs de fonds, demandes de subvention, savoir ce que coûte une activité »*
- *« Pour les subventions : pour montrer la richesse numéraire, en autofinancement, en autonomie »*
- *« Outil de communication vers les financeurs [...] La valeur bénévole compense le manque de moyen »*
- *Une association énonce que la valorisation est une « justification des subventions », et permet d'évaluer « le réel poids économique », elle « montre ce que nous faisons. Elle a une valeur d'affichage ».*

Nous citerons quelques cas, qui permettent de mettre en lumière d'autres points intéressants.
Une association énonce qu'il faut « *mettre en avant le coût énorme de l'activité, et le fait que le rendement serait très nettement inférieur si celle-ci était exercée par l'Etat* », et qu'il faut de « *bonnes conditions de travail pour les bénévoles. Et pour cela il faut des outils et de l'argent* ». Ce dernier argument est commun avec une autre association, qui l'exprime de la manière suivante : « *C'est une justification importante car les bénévoles ont besoin d'encadrement, de temps professionnel, donc l'association a besoin de salariés : d'où un besoin de fonds pour payer les salaires* ». Une troisième association exprime une « *saturation du temps de travail salarié* ».
Autre argument que nous aurions dû déceler chez d'autres associations si nous y avions prêté plus attention (mais que l'on retrouve de manière certaine chez 3 associations) : la valorisation du bénévolat « *permet de gonfler le budget* ». Ce qui est d'ailleurs une inquiétude chez une poignée d'associations, qui nous ont fait part de leur peur de la disproportion entre le budget sans le bénévolat valorisé, et du budget avec le bénévolat valorisé. Ce qui conduit certaines associations à minorer le montant de la valorisation du bénévolat, pour qu'il reste crédible et/ou ne déstabilise pas le budget global. Pourtant certaines associations ne fonctionnent quasiment qu'avec du bénévolat.

Une seule association nous a précisé qu'en interne (il s'agit d'une fédération, donc l'interne signifie déjà l'inter-associatif), elle utilisait la valorisation comme argument économique. Son propos était que la masse salariale était insuffisante, qu'il fallait embaucher, une des preuves : la quantité de bénévolat. Et cet argument s'adressait aux membres de la fédération.

▪ 54 - Montrer le travail fait par les bénévoles et reconnaître le bénévolat dans un but démonstratif sans idée de négociation

Montrer le travail bénévole signifie que l'association présente le résultat de la mesure des temps bénévoles, et/ou de la valorisation de ceux-ci, mais dans une démarche d'information, sans avoir pour but de convaincre ou négocier quoique ce soit, au niveau de l'infra associatif. Il s'agit de partager l'information créée, permettre la prise de conscience de l'ampleur du bénévolat (des bénévoles et des salarié-es). 8 associations « montrent » l'ampleur du bénévolat en interne. Et 6 associations la « montrent », la présentent en externe, à leurs partenaires.
Et pour une seule association la valorisation permet de mesurer l'évolution de l'activité et du travail réalisé, calculer l'autofinancement pour relativiser quelle part cela représente comparé aux montants des subventions.

Extraits d'entretiens à propos de la mesure des temps bénévoles (et pas forcément la valorisation monétaire qui l'accompagne)

- *« permet de voir l'ampleur du nombre de bénévoles »*
- *« c'est bien de montrer aux animateurs ce qu'ils valent »*
- *« il est important que les salariés sachent que des bénévoles participent et s'investissent »*
- *« pour que les bénévoles se rendent compte de ce qu'ils font »*
- *« Les gens doivent se rendre comptent » [les gens = les administratifs et institutionnels]*

La reconnaissance du bénévolat est une utilisation de la mesure et de la valorisation des temps proche de « montrer le bénévolat » en interne, aux bénévoles. Mais les associations que nous regroupons ici ont clairement explicité que la mesure et la valorisation du bénévolat étaient utilisées afin de reconnaître le travail bénévole, et mettre en valeur ce travail. Elles sont 9 dans ce cas.

Extraits d'entretiens

- *« pour la reconnaissance du bénévolat, leur satisfaction, qu'ils trouvent aussi dans la vie associative »*
- *« C'est important en interne. En AG, c'est présenté, et les bénévoles parlent de leur contribution. »*
- *« montrer, valoriser, reconnaissance de la personne au sein de l'association »*
- *« voir combien chacun fait, pour lui-même, mettre en valeur les bénévoles »*

« Reconnaissance des bénévoles »

▪ 55 - Démontrer l'utilité sociale

Elles ne sont que 5 à nous avoir énoncé, ou reconnu lorsque nous leur avons posé la question, que l'un des buts de leur valorisation du bénévolat était de promouvoir leur utilité sociale. Mais une seule s'est directement référée à l'utilité sociale.
Chacune des autres associations a utilisé ses propres vocables, et nous n'avons pu opérer de regroupement, sinon dire que ces motivations relevaient de l'utilité sociale, un concept qui faisait l'objet d'une question lors de l'entretien, s'il ne venait pas de lui-même dans le discours de la personne interviewée.

Éclaircissement sur la question, à l'aide de citation d'entretiens

- Pour l'association 1, connaître et montrer l'utilité sociale est l'unique but de la valorisation, que l'on retrouve à travers les termes « *utilité sociale* », mais aussi l'expression : « *dégager la plus-value humaine* ». Il s'agit aussi de montrer l'équilibre entre salariat et bénévolat.
- Pour l'association 2, un intérêt fort de la valorisation est de provoquer une « vraie réflexion sur la valeur du bénévolat », mais au niveau des cadres de l'association et chez les partenaires financiers seulement.
- Pour l'association 3, la valorisation du bénévolat est le seul outil quantitatif de mesure de l'utilité sociale (qui est qualitative). Cet aspect quantitatif lui procure un « *aspect fidèle* ». A cela elle ajoute qu'elle est un « *merveilleux outil pour évaluer la dimension participative* ».
- L'association 4 va dans ce sens en énonçant qu'elle est un « *indicateur intéressant d'implication des bénévoles dans la structure* », et présente un intérêt à la fois sur le plan économique et sur l'implication citoyenne. Finalement « *proche du développement durable* » (le développement durable associant trois dimensions : sociale, économique, et environnementale).
- L'association 5 est plus mitigée, elle voit plutôt dans la mesure des temps bénévoles cette mesure de l'utilité sociale, mais est dubitative vis-à-vis de la valorisation monétaire.

▪ 56 - Le caractère obligatoire ne justifie que 9 motifs de valorisation

9 associations vivent la valorisation comme une obligation, une contrainte, une coercition, ou sont réellement obligées et contraintes de la mener. Parmi celles-ci, pour 5, la « coercition » provient d'un organisme financeur ; pour 2 elle provient de la fédération ou des fédérés ; pour 2 c'est la loi qui s'exerce. Notons que cet ensemble de 9 associations ne contient aucune association émargeant aux fonds globaux de la ville de Rennes, alors même que le dossier de demande de subvention est explicite sur la valorisation du bénévolat.

▪ 57 - Manager et organiser

Pour 8 associations la mesure et la valorisation du bénévolat sont un outil de management et d'organisation. Les idées de répartition des tâches entre les bénévoles, de prévision, et d'anticipations des besoins de bénévolat sont les plus fortes. Est également présente la notion d'accompagnement du bénévolat.

Extrait d'entretiens

- Pour l'association 1, il s'agit de « *sensibiliser les administrateurs à l'importance de leur engagement associatif au sein de la fédération régionale, qui permet de répartir les tâches et la représentation politique* ».
- L'association 2 estime qu'il est « *indispensable de relativiser les choses (surtout en interne), viser les "bons bénévoles", les mobiliser, et les garder* » et également de « *donner la parole à ceux qui font, "calibrer" le bénévole, et organiser des tâches à la "portée" de chaque bénévole* ».
- L'association 3 voit dans la mesure et la valorisation des temps bénévoles un outil de « *management et mobilisation interne, mobilisation des gens pour accompagner les mutations du bénévolat* ». L'association 4 : « *obliger le partage des tâches entre bénévoles* » et prévoir à l'avance les besoins de main d'oeuvre.
- L'association 5 l'utilise pour montrer à une certaine catégorie de bénévolat l'engagement qu'elle attend, et le travail que cela représente, si un-e bénévole s'engage à un poste impliquant une responsabilité.
- Pour l'association 6 il s'agit de la « *répartition de toutes les tâches* » entre les bénévoles.
- Et l'association 7 utilise l'outil afin d'être « *dans l'anticipation pour moyenner* », et pour empêcher l'engagement disproportionné de certain-es bénévoles.

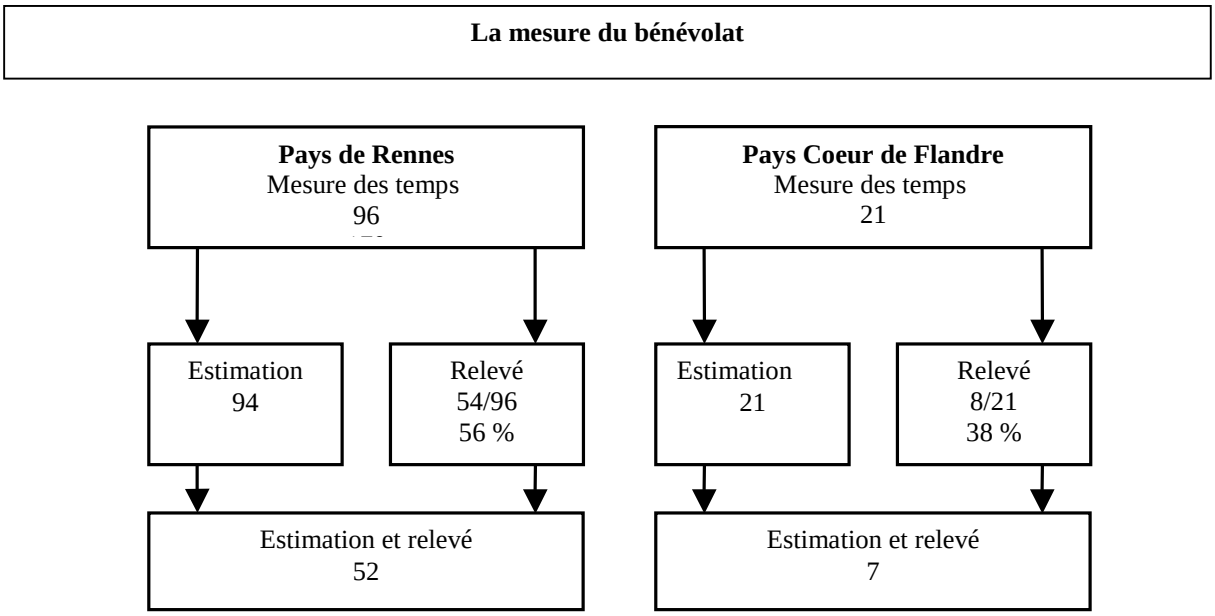
6 - Méthodes de mesure et de valorisation

La question de méthode apparaît très importante. En effet, parmi les entreprises associatives qui pensent que la mesure du bénévolat présente des difficultés et obstacles (3/4), les difficultés de méthode, au même niveau que les questions de temps, dominent avec une part très importante d'entreprises associatives : ¾ dans le Pays de Rennes et 2/3 dans le Pays Coeur de Flandre.

Rappelons que les motifs de principes, de valeurs et de risque de refus des bénévoles ne sont évoqués que par peu d'associations : 19 % pour les deux items dans le Pays Coeur de Flandre et respectivement 27 % et 10 % dans le Pays de Rennes, la majorité exprimant qu'il n'y a pas de difficulté pour ces motifs.

▪ 61 - Le type de bénévolat mesuré :

- 22 associations mesurent les temps du bénévolat de types « CA, expertise de gestion, politique, représentation »
- 19 associations mesurent les temps du bénévolat de types : « activité, service, évènements : hors du local de l'association »
- 19 associations mesurent les temps du bénévolat de type : « activité, service, évènements : dans le local de l'association »
- 26 associations mesurent les temps du bénévolat d'activité, de service, et d'évènement.



62 - Les méthodes de mesure du bénévolat

Données tirées de 34 associations (entretiens) :

On distingue :

- des techniques d'estimation (non basées sur des relevés ou preuves)
- des techniques de relevé (sous formes diverses)

- Estimation des temps par personne et du nombre de personnes

Cette méthode consiste en une extrapolation globale, une estimation approximative des temps bénévoles, à partir d'indices, éléments ou cadres logiques, qui soit n'ont pas été relevés dans le but de la mesure du bénévolat, mais existaient au préalable pour d'autres usages au sein de l'association, soit n'ont nécessité qu'un minimum d'investigation.

L'estimation approximative porte sur :

- le nombre d'heures par bénévole,
- le nombre de bénévoles donnant de leur temps.

Forme courante pratiquée par 20 entreprises associatives toutes formes de bénévolat confondues.

Exemple : une association a dans ses statuts 12 administratrices et administrateurs, et va considérer que toutes et tous viennent à chaque réunion, et multiplier la durée moyenne d'une réunion (construite empiriquement suivant l'usage), par le chiffre 12, puis par le nombre de ces réunions par an.

- Relevé du nombre de bénévoles et des temps bénévoles

On repère cinq méthodes dans les associations du Pays de Rennes :

– le remplissage de fiches individuelles une ou plusieurs fois avec centralisation de ces fiches, ou un report direct des informations contenues dans les agendas des bénévoles (9 associations en ce qui concerne le bénévolat de type A « CA, expertise de gestion, politique et représentation ». Deux associations (inclues parmi les 9) l'utilisent pour les trois types de bénévolat
– le relevé des temps par un-e pilote (lui-même bénévole ou salarié) chargé-e de relever les présences des bénévoles d'une équipe constituée à l'occasion d'un évènement ou d'une activité (7 associations)
– l'émargement et le compte rendu : on fait émarger les personnes présentes lors de groupes de travail, de réflexion, ou autre réunion de bénévoles. Elle permet de connaître le nombre de personnes impliquées, et parfois le temps de ces réunions (8 associations)
– la planification : on travaille à partir de plannings prévisionnels établis pour l'organisation d'activités occasionnelles mais plutôt récurrentes (9 associations)
– le renseignement d'un cahier de liaison par les bénévoles au fur et à mesure de leurs dons de temps (3 associations)

Ces méthodes, reformulées, sont présentées dans le guide méthodologique.

63 - Distinction selon la personne, distinction selon l'activité

Dans la plupart des méthodes de relevé que nous avons observé dans les associations du Pays de Rennes, est relevé aussi le nom de la ou du bénévole. Certains relevés ciblent directement des personnes particulières, comme pour ce que nous avons nommé « regard direct dans les agendas ». Nous n'avons pas demandé aux associations pourquoi dans les fiches individuelles ou dans les cahiers de liaison les noms des bénévoles étaient demandés, mais nous pouvons émettre des hypothèses simples : la présence du nom permet un contrôle ***a minima***, dans le but de rappeler à certaines et certains bénévoles de ne pas oublier de noter leurs heures sur le cahier de liaison, ou de faire remonter leurs fiches individuelles par exemple. Comme nous l'avons déjà mentionné, cela permet d'opérer quelques retouches lorsque des informations sont contradictoires, ou au moins de savoir quand il y a des contradictions entre relevés de bénévoles.
Aucune association ne nous a annoncé que l'ensemble des bénévoles pouvait avoir accès aux temps et activités des autres, ou quelle distribuait volontairement l'information. La nominalisation nous semble poursuivre le but de la justesse de l'information, et de la rigueur dans le relevé et la remontée des temps.

Une autre pratique est la création de catégories par fonctions - logistique, secrétariat ou par activités - festival, atelier.

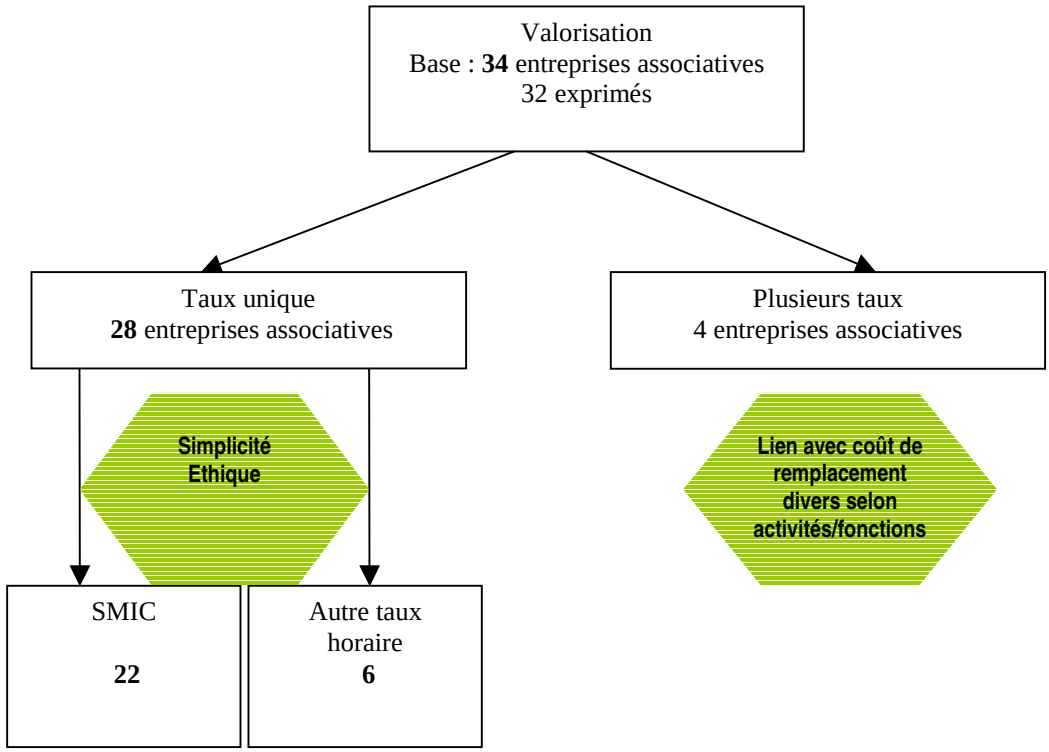
Création de catégories de bénévoles	
Avantages	*Inconvénients*
• Permet de prévenir la fatigue de certaines personnes qui s'investissent trop dans certaines activités et fonctions, et risquent de déséquilibrer	• Risque de rejet de l'outil par certain-es bénévoles se sentant contrôlé-es • Risque de hiérachisation des bénévoles en fonction

l'association en cas de départ • Sentiment de mise en valeur pour certain-es bénévoles • Permet de mieux communiquer avec les partenaires financiers, d'avancer des éléments plus précis, et d'accroître la crédibilité de l'association lors de ses démonstrations	de leur implication

64 - Les méthodes de valorisation utilisées

Rappel : Dans le pays de Rennes, ce sont 55 entreprises associatives qui valorisent et 21 dans le Pays Coeur de Flandre

Les modalités de valorisation sont appréhendées par l'enquête par entretiens auprès de 34 entreprises associatives du pays de Rennes



- La référence à un seul taux horaire

En général le SMIC pour tous les types de bénévolat

22 associations utilisent comme taux unique le SMIC pour valoriser leur bénévolat, quelles que soient les formes de ce bénévolat. On observe des variantes nombreuses de SMIC (chargé/non chargé ; brut/net)

Les grandes lignes du choix du SMIC : la simplicité de cette pratique et une certaine éthique. Une seule association nous a indiqué que cela était aussi lié à l'amateurisme du bénévolat, mais nous pensons que ce phénomène joue aussi pour d'autres.

Extrait d'entretiens[7] : « pourquoi valorisez-vous le bénévolat au SMIC ? »
Simplicité

7 La plupart des encadrés de ce type présents dans notre rapport ne sont pas exhaustifs. Nous essayons de privilégier la variété des réponses, même si nous essayons de faire apparaître les redondances.

- « le SMIC horaire suffit largement »
- « pourquoi faire autrement ? »
- « usine à gaz si on doit voir selon les compétences... sachant qu'ils vont partir [les bénévoles]. Le SMIC donne une idée, une valeur minimale »
- « ce n'est qu'une clé de lecture de la vie associative, qui n'a pas grande incidence »
- « trop de temps à consacrer si on valorise en fonction de ce que fait le bénévole »
- « avant il y a avait une distinction, mais c'était compliqué de faire la distinction, donc renonciation »
Ethique
- « on est pas là pour échelonner des choses (pas le reproduire[8], malsain) »
- « pas de différenciation, car les statistiques prennent déjà la tête, et il ne faut pas mettre en valeur certains bénévoles par rapport à d'autres »
Amateurisme
- « ça vaut pas plus »

Pour de nombreuses associations, la valeur SMIC représente ce que coûterait un-e salarié-e (ou plusieurs), si les bénévoles n'étaient pas là. Mais seulement 4 associations sur 22 prennent en compte les charges sociales afférentes à l'emploi d'un-e salarié-e. Il est pourtant évident que beaucoup des temps bénévoles valorisés au SMIC ici, ne seraient pas rémunérés au SMIC non-chargé si les tâches revenaient à un-e salarié-e, mais à un taux horaire chargé.

D'après un instructeur de dossiers de subvention d'une institution publique, le SMIC est une « référence qui court dans le milieu associatif », qui permet l'égalité du bénévolat (égalité du bénévolat du Smicard au bénévolat du médecin). De plus, nous a-t-il expliqué, « il y a une dizaine d'années, les associations travaillaient beaucoup sans charges (par exemple, une intervention dans une école était facturée 50 francs, et l'association empochait 50 francs, sans prendre en compte les charges sociales). Puis les associations ont été amenées à prendre en compte ces charges à cause de la concurrence déloyale, la fiscalité, la comptabilité, et la création de vrais postes. Mais avant les associations étaient des associations de bénévoles qui n'avaient pas de salariés, et donc pas conscience de ces charges ». Ce qui expliquerait pourquoi le SMIC brut non-chargé est devenu si prégnant pour valoriser le bénévolat.
La Ville de Rennes s'est alignée sur cette convention du milieu associatif, et demande dans les Fonds Globaux, que la valorisation du bénévolat s'opère au SMIC brut non chargé.

Valorisation au taux du SMIC	
Avantages	Inconvénients
- Simplicité de calcul - La répartition des temps par type de tâche n'a pas besoin d'être distinguées dans la mesure des temps - Représente une référence du milieu associatif - Permet d'éviter d'attacher un taux à une personne en particulier	- Dévalorise certaines activités - Ne permet pas de rendre compte de la variété des actions menées par l'association - Ne représente qu'en apparence le coût minimum du recours à un-e salarié-e s'il n' y avait pas de bénévole (en réalité le salaire varie selon la qualification dans Convention Collective Nationale de référence)

Un seul taux horaire, mais différent du SMIC

Elles sont 6 à utiliser un taux horaire unique, et différent d'une forme du SMIC. Il s'agit pour 4 associations de taux élevés pour du bénévolat d'expertise. Une association utilise 28€ de l'heure, et une autre 38€ de l'heure. Pour les deux associations restantes, il s'agit pour l'une de bénévolat varié, valorisé à 15€ de l'heure, et de bénévolat d'exécution pour l'autre, valorisé 18€ de l'heure, car il s'agit du taux horaire des salarié-es de l'association.
Les 2 dernières sont des cas très particuliers, puisque ce sont des associations qui indemnisent forfaitairement leur bénévolat, à la journée ou demi-journée : 75€ et 80€ la demi-journée (et 110€ la journée pour l'une seulement), car les bénévoles ne peuvent exercer leur bénévolat qu'à condition d'être remplacé à leur poste. Tous

8 Reproduire les hiérarchies du monde de l'entreprise capitaliste

les bénévoles devant être en activité. Pour ces deux cas nous pouvons nous poser la question s'il s'agit bien de valorisation du « bénévolat ».

Un seul taux horaire permet d'éviter d'attacher un taux à une personne en particulier, en fonction de son statut dans l'association, de sa profession, ou encore de son mandat dans telle institution, cela en négligeant l'activité réelle dans l'association de la personne. Ce qui entraînerait des inégalités entre bénévoles, eu égard à leur apport véritable. Mais un taux unique entraîne de la même façon une inégalité dans le traitement de la valeur économique des différentes activités des différent-es bénévoles.
Un taux unique (qu'il soit le SMIC ou un autre taux) ne permet pas de rendre compte de la variété des actions menées par l'association, sauf dans le cas bien sûr, où il n'y a qu'un seule tâche bénévole, ou où toutes les tâches relèvent du même taux horaire. Mais dans tous les autres cas, un seul taux horaire ne permet pas de mesurer l'apport en terme de coût, d'économie de moyens financiers de l'association, ou de création de richesse par les bénévoles. Un seul taux horaire appauvrit la démarche.

Mais cela peut-être contrebalancé si la richesse de l'information apparaît dans les quantités de temps. Car existe aussi la configuration où l'on distingue la nature du bénévolat selon l'activité des bénévoles, mais de par la philosophie de l'association, le choix se fait sur l'application d'un taux horaire unique. Il faut néanmoins que l'information sous forme de temps soit également communiquée.

La pertinence du choix d'un seul taux horaire pour tous les bénévolats relève d'un arbitrage entre la désutilité de la mise en place d'un système avec plusieurs taux, qui va nécessiter une distinction des temps[9], donc des catégories de tâches ou de formes de bénévolat, et l'utilité d'avoir une information de meilleure qualité.

- La référence à plusieurs taux horaires

4 associations utilisent plusieurs taux horaires.
Cela correspond le plus souvent à du bénévolat de compétence et d'expertise, réalisé par des personnes qui utilisent leurs compétences professionnelles de manière bénévole. On observe aussi pour du bénévolat d'exécution, de « mise en place, de logistique ». Le principe est alors d'appliquer un taux par type d'activité, soit un taux par profession.
L'idée est de valoriser le bénévolat au coût de remplacement : coût du salarié qui aurait été recruté ou, du salarié en poste, et qui aurait fait la tâche si le bénévole n'avait pas été là. Cette méthode amène parfois à des aberrations : si le bénévole fait de la mise sous pli et que le salarié « remplacé » est un cadre faisant marginalement de la mise sous pli, le bénévole est sur valorisé.
Au sein d'une de ces 4 associations, la personne interviewée indiquait préférer un taux unique (argument éthique).
Les taux horaires sont variés, voici ceux dont nous avons eu connaissance: 35€ ; 20€ ; 16,45€ ; 10,74€.

Dans cette pratique, si distinction de taux horaires il y a, elle doit être communiquée, car si n'est présentée que l'addition finale de toute les masses monétaires représentant des activités bénévoles bien distinctes, le travail aura été quasiment inutile.

Pratiquer plusieurs taux horaires	
Avantages	*Inconvénients*
- Information plus précise et proche de la réalité - Donne une image plus fidèle de l'apport des bénévoles - Permet de communiquer avec plus de précision avec les partenaires	- Nécessite une information fiable sur le détail des activités des bénévoles - Peut vite se transformer en « usine à gaz » si le détail est trop poussé (classer les différentes activités de l'association en lien avec trois taux horaires seulement peut s'avérer utile)

9 Il existe cependant une parade à cela : le relevé et le mélange de tous les temps, et l'application d'une clef de répartition : par exemple 20% de bénévolat d'expertise à 18€ de l'heure, et 80% de bénévolat d'activité à 12€ l'heure. Mais cette méthode ne permet pas d'améliorer la qualité de l'information, sauf dans la cas où le choix de la clef de répartition a fait l'objet d'une réelle étude et d'un réelle réflexion.

Nous déconseillons d'attacher à certaines personnes des taux horaires spécifiques, en fonction de leur profession notamment. Le taux horaire et l'activité bénévole ne doivent pas être déconnectés.

- Faut-il appliquer une méthode unique de valorisation du bénévolat ?

Nous ne pourrons être identifié au « chercheur rigoureux », qui selon GADREY essaie de réduire le flou du concept d'utilité sociale, en émettant une définition claire et sans ambiguïté de celle-ci, convaincu «qu'il faut "résoudre" cette question et aboutir à des définitions et à des méthodes opérationnelles susceptibles d'être généralisées et acceptées par les acteurs (OES, financeurs, pouvoirs publics...) [10]», et les présenter comme telles au monde associatif.

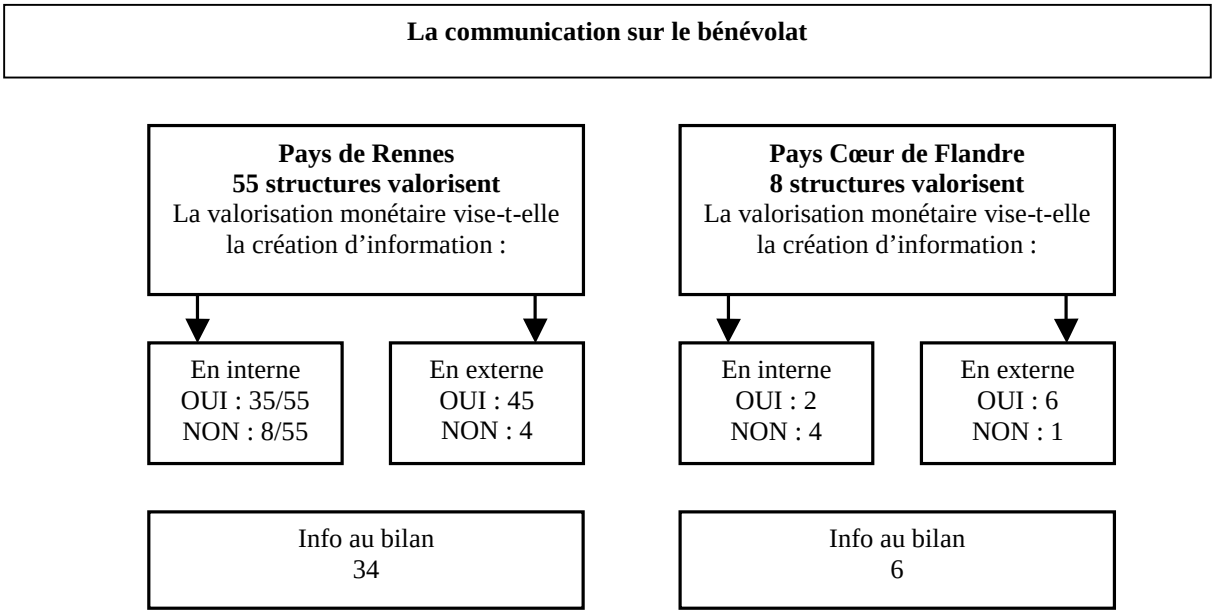
Nous proposerons dans le guide méthodologique une approche visant à la mesure et la valorisation du bénévolat au service de buts que se seront fixés les entreprises associatives elles-mêmes ; et cela sans nous livrer à la moindre définition de l'utilité sociale, puisque la mesure du bénévolat ne prétend pas forcément soutenir une démonstration ou participer à la mesure de l'utilité sociale.

Les outils proposés sont en fait une synthèse des observations et méthodologies déjà existantes et mises en oeuvre sur le terrain par les acteurs associatifs. Notre travail n'a effet consisté qu'à observer les méthodes et leur contexte d'utilisation, persuadés les associations elles-mêmes avaient su adapter l'outil au contexte dans lequel elles évoluent, et surtout à l'utilité qu'elles en tiraient. Un certain nombre d'associations nous ont en effet fait par de leur désarroi face au simplisme de l'outil qu'elles utilisaient ; peut-être pensaient-elles qu'issu du monde de la recherche universitaire nous avions dans nos manches des dizaines de méthodes plus complexes à leur proposer. Mais ce que nous avons observé chez la plupart des associations est en fait l'adéquation entre l'énergie déployée à la mesure, et sa complexité et son utilité pour l'association. Il n'est en effet pas nécessaire de construire et d'utiliser un outil extrêmement lourd, si son utilité n'est pas à la hauteur. Et elles sont nombreuses à avoir mis en avant la désutilité d'une trop forte complexification de l'outil, même si la qualité de l'information produite est meilleure.

En l'absence d'une convention acceptée par les parties prenantes, nous avons choisi de présenter **des** méthodes en explicitant les avantages et inconvénients qu'elles portent.

10 Jean GADREY, rapport cité

7 La communication de la valeur monétaire



- Communication aux adhérent-es et bénévoles (entretiens Pays de Rennes) :

Dans la grande majorité des cas, cette communication se fait une fois par an, durant l'assemblée générale. Et il s'agit bien de « communication », de présentation, ou encore d'explication du résultat ou de l'outil. Nous n'avons pas rencontré d'association ayant engagé un processus de co-construction de l'outil mettant en oeuvre l'ensemble des parties prenantes internes à l'association. Cet outil concerne la direction, l'administration, et les responsables des associations.

Extraits d'entretiens

- « Le résultat est présenté durant l'Assemblée Générale annuelle, lors de la présentation du bilan »
- « On explique aux bénévoles la démarche »

- « j'explique [le président] la pratique »
- « Le président essaie de faire passer le message, communiquer sur la valorisation monétaire lors de commissions »
- « En AG, c'est présenté »
- « Pas d'inquiétude pour les adhérent-es. « Ca semble aller de soi ». Jamais de question. C'est vraiment la dernière préoccupation. »
- « Les bénévoles savent, car l'équipe responsable est informée »
- « Pas de communication sur l'importance auprès des adhérent-es »
- « Pas trop de communication interne là dessus. »
- « La méthode suffit : chacun en a conscience (de l'outil) dans l'association. Mais pas de réflexion précise. »

8 - La lecture de la valorisation du bénévolat par quelques institutions publiques[11]

Se pencher sur la production d'information de la part des associations du pays de Rennes nous a naturellement attiré vers la question de sa lecture et de sa compréhension. L'information est communiquée à différentes parties prenantes : bénévoles, associations adhérent-es pour les réseaux, et partenaires financiers. Nous nous sommes

[11] ou structures agissant au nom d'une institution publique

intéressés à la lecture de la partie prenante qui présente, d'après notre étude, le plus d'enjeu : les institutions publiques partenaires financiers. Nous intéresser à la lecture des bénévoles elles-eux-mêmes eut été un travail, qui, nous le pensons, n'aurait pas alimenté suffisamment notre problématique.

Nous avons réalisé des entretiens téléphoniques avec des professionnels des institutions qui, soit avaient été cités durant les interviews, soit dont nous avions connaissance en tant que financeur associatif. Nous les avons interrogés sur leur lecture de la valorisation du bénévolat dans les dossiers de subventions qu'ils traitent. Certains entretiens directs ont permis d'approfondir l'approche.

Valorisation du bénévolat	Rôle	Support utilisé et valorisation du bénévolat	Incidence de la sur la prise de décision e financement	Incidence sur montant de subvention
DRASS	Instruction de dossier de demande de subventions	Pas toujours de rubrique bénévolat Quand rubrique, pas utilisée	NON	NON
ACSE	Instruction de dossier de demande de subventions Ville de Rennes	COSA 12 156 Valorisation figure au compte de résultat	UN PEU La valorisation donne un éclairage sur les moyens humains mobilisés dans le projet et sur la pertinence (si le projet suppose du bénévolat) mais préférence au déplacement sur site	NON
DDASS 1	Instruction de dossier de demande de subventions Ville de Rennes	COSA 12 156 Valorisation figure au compte de résultat	NON : regarde sans plus : pas de sens	NON
DDASS 2	Instruction de dossier de demande de subventions Ville de Rennes	COSA 12 156 Valorisation figure au compte de résultat	NON : quel sens donner au chiffre ? (pas de mode de calcul) Priorité : lecture des charges de personnel et achats	NON
CRES-CRVA – Fonds globaux sur fonctionnement des petites associations	Instruction de dossier de demande de subventions Ville de Rennes	Dossier normalisé Ligne sur la valorisation monétaire, demandée sur la base du SMIC	NON La valorisation n'est pas prise en compte de manière mathématique par rapport à d'autres critères	OUI à partir du nb d'heures et non de la valorisation
CRES-CRVA – fonds finalisés sur un projet innovant	Instruction de dossier de demande de subventions Ville de Rennes	Fiche d'instruction Présente 3 niveaux : ressources avec flux financiers de l'association, ressources par apports des partenaires du projet (dépenses et recettes) et bénévolat	OUI cela concourt à l'appréciation globale	?
OPAR – Fonds globaux	Instruction de dossier de demande de subventions Ville de Rennes	Dossier normalisé Ligne sur la valorisation monétaire, demandée sur la base du SMIC	NON Permet de se rendre compte mais pas au niveau du choix car autres critères (cout du loyer, réserves)	NON
DVA Conventions Equipements de quartier	Instruction de dossier de demande de subventions Ville de Rennes	Pas de dossier type	NON Valorisation monétaire n'a pas de sens, ne reflète pas l'utilité sociale de l'association. C'est son projet qui importe, leur capacité à dépasser le « consom'adhérentes	NON

DVA aides aux projet de quartier ou d'intérêt communal	Instruction de dossier de demande de subventions Ville de Rennes	Pas de dossier type	NON La valorisation monétaire est un indicateur qui traduit le poids des bénévoles mais pas la qualité de l'engagement bénévole	NON

▪ La lecture de la DDASS (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales) : Le poste bénévolat n'est pas une priorité dans l'acceptation du dossier

La DDASS utilise le dossier de demande de subvention COSA Cerfa n°12156, dans lequel sont demandées, en pied de budget prévisionnel, les contributions volontaires en nature, desquelles fait partie la valorisation monétaire du bénévolat.

Dans un service de la DDASS, notre interlocutrice ne pense pas que la valorisation monétaire soit vraiment recherchée au niveau de l'instruction de dossiers. Et elle ajoute que « Le poste bénévolat n'est pas une priorité dans l'acceptation du dossier », même si elle s'y attache.

« La somme est équilibrée donc je ne regarde jamais »

Dans un autre service, une autre personne énonce que durant sa lecture du budget prévisionnel du dossier, elle ne sait pas de quelle manière la valorisation du bénévolat a été calculée, du fait précisément qu'il n'y a « aucun détail ». Elle suppose que les associations mettent « le coût d'un professionnel », mais elle « ne s'est pas penchée dessus ». La valorisation du bénévolat ne rentre en effet pas dans les charges et comptes que cette personne regarde particulièrement : les achats et le personnel. Et elle ajoute à propos de la valorisation du bénévolat : « la somme est équilibrée donc je ne regarde jamais ». Mais elle estime qu'il est normal que des associations avancent que leur activité serait plus coûteuse si elles n'avaient pas de bénévoles. Finalement, dans le traitement des dossiers de demande de subvention, « ce n'est pas un problème si [le poste valorisation du bénévolat] n'est pas rempli ».

▪ La lecture de la DRASS (Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales) : « Le bénévolat n'est pas du tout d'actualité »

Pour certaines associations dont le financement est quasiment obligatoire (l'observatoire régional, le CODES-CRES, les AIDS départementales, les associations qui gèrent des points santé), « le bénévolat n'est pas du tout d'actualité », nous a annoncé notre interlocuteur à la DRASS.

Pour les autres associations, est utilisée une grille d'analyse par la personne chargée de définir la montant de la subvention (fiche de synthèse reprenant le dossier COSA Cerfa n°12156). Au sein de cette grille, les items les plus importants sont : « pertinence de l'évaluation », « présence d'une démarche partenariale », et « qualité du budget prévisionnel ». Le bénévolat n'est pas présent (ni qualitativement ni quantitativement). De plus, dans cette grille résumante, tout n'est pas renseigné (« il faut aller vite »). Cette grille est commune aux DDASS, à l'assurance maladie et à la DRASS.

Mais dans le dossier de demande de subvention (appel à projet conjoint du ministère de la Santé et des Solidarité, de l'URCAM, et de la région de Bretagne), inspiré du dossier COSA, apparaissent les mentions : « bénévoles « actifs » (le nombre), « Autres informations pertinentes concernant les moyens humains, que vous souhaitez indiquer », et « Les bénéficiaires de l'action participent-ils à son élaboration, à sa mise en oeuvre et à son évaluation? ». Seulement dans le « Guide du Promoteur d'action de prévention, quels financement pouvez-vous obtenir ? », dans la rubrique « critères de financement », le bénévolat ne figure pas, mais on retrouve les points : « Une évaluation doit être prévue dès le départ », « Les actions doivent être conduites en partenariat », et « L'affectation budgétaire doit être clairement énoncée ».

Donc même pour ces « autres associations », le nombre de bénévoles, le nombres d'heures de bénévolat et la valeur monétaire de ces heures, ne sont pas prises en compte.

- La lecture de l'OPAR, (Office des Personnes à la Retraite) : « L'outil de valorisation du bénévolat est intéressant « pour se rendre compte »

L'OPAR gère une enveloppe « fonds globaux » (dont on va reparler après) de la ville de Rennes. Dans cette institution on considère que l'outil de valorisation du bénévolat est intéressant « pour se rendre compte ». Notre interlocuteur note que « Si c'était des salariés ce serait différent », mais également que cette valorisation n'avait pas d'incidence sur la répartition des fonds. Les critères les plus importants de répartition ont été cette année le prix du loyer, et les réserves.

- La lecture de l'ACSE (Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances) : Dans la prise de décision, la valorisation permet un regard sur la pertinence du projet, sur les moyens humains

L'ACSE a remplacé le FASILD, Fonds d'Aide et de Soutien pour l'Intégration et la lutte contre les discriminations.

L'ACSE utilise le dossier COSA Cerfa n°12156. Voici la manière d'appréhender la valorisation monétaire du bénévolat d'une employée de cette institution : « Dans la prise de décision, la valorisation permet un regard sur la pertinence du projet, sur les moyens humains ». Et notre interlocutrice vérifie les moyens réels mis à disposition en se déplaçant, en étant présente sur les actions. Mais elle énonce que cela ne prime pas. « C'est une aide à la décision, pour peser la viabilité, l'impact sur le quartier ». Les critères les plus importants étant souvent le public ciblé par l'action, et le ciblage lui-même.

La valorisation n'est pas un critère premier pour apprécier l'utilité et l'efficacité

Un autre employé avance que la valorisation est une « mesure de l'implication des bénévole », mais ne parvient pas à cerner les répercutions que cette valorisation pourrait avoir en termes financiers. Il note que pour lui, cette valorisation n'est pas un critère premier pour apprécier l'utilité et l'efficacité. Elle permet plutôt une appréciation globale du déploiement des énergies des associations, et la participation aux actions. Seulement « s'il s'agit de mesure, les heures suffisent ». Il s'agit simplement d'un indicateur sur le fonctionnement global de l'association, qui peut intervenir quand existent des incertitudes, mais il n'influe pas sur le montant des subventions.

A la question « comment rendre l'information intéressante ? », cette personne propose d'accompagner la valorisation du taux horaire, mais spécifie que ce n'est pas la bonne solution, même s'il n'en voit pas d'autre.

- La lecture de la CRES-CRVA (Chambre Régionale de l'Economie Sociale – Centre de Ressources à la Vie Associative)

Dans le dossier de demande de subvention « fonds globaux » de la Ville de Rennes géré par la CRES-CRVA12, figure en dessous du compte de résultat de l'association pour les deux exercices précédents, une ligne où il est demandé de renseigner la valorisation du bénévolat. Figure aussi l'instruction « Sauf cas particulier, vous l'estimerez sur la base du SMIC horaire : 8,03€ » (pour le dossier de 2005).

« La provision "fonds globaux" [...] permet d'accorder une subvention pour soutenir le fonctionnement général des associations qui ne sont pas titulaires d'un contrat de mission ou d'une convention : sont prises en compte d'une part les charges liées au fonctionnement général de l'association et d'autre part celles liées aux activités, ainsi que le taux d'activité rennaise et le critère d'utilité sociale. [13]» Les salaires ne sont pas compris dans les charges de fonctionnement prises en compte.

12 « Le CRES-CRVA a pour mission confiée par la ville de Rennes le développement économique et social de Bretagne. C'est un lieu ressource qui promeut la vie associative dans Rennes et son agglomération. » Vu le 05/10/07 àl'adresse : http://www.cemaforre.asso.fr/annuaire_details.php?rec_id=1149

13 Vu le 9/10/2007 sur le site Assorennes http://www.assorennes.org/article.php3?id_article=41

La prise en compte du bénévolat dans les demandes de subventions « fonds globaux [14]» : Le nombre de bénévoles est un critère d'approximation globale sur le dossier

Au niveau de l'enveloppe « fonds globaux » de la CRES-CRVA, le nombre de bénévoles ou de participant-es n'est pas une donnée directe à laquelle est attribuée des points, qui correspondraient à un niveau de subvention. Il n'est pas un critère objectif et quantitatif. C'est un critère d'approximation globale sur le dossier. « On arrondit, ce qui représente un casse tête dans l'appréciation du dossier », celle-ci nécessitant une certaine connaissance de l'association et de son histoire. En effet l'appréciation d'un projet n'est pas purement mathématique, et la globalité du projet est prise en compte, même si certains éléments sont pris en compte de manière purement mathématique.

La valorisation du bénévolat n'est pas prise en compte

La valorisation monétaire cependant, est une information économique qui peut-être pertinente sur le terrain des demandes de subventions, mais cette pertinence n'est pas globalisable. Malgré cette position de notre interlocuteur, la valorisation monétaire du bénévolat n'est pas prise en considération.

Ce qui ne nous empêche nullement de nous interroger sur la forme qu'elle prend dans le dossier de demande de subvention. Nous énoncions en effet plus haut qu'elle était accompagnée d'une notice de fonctionnement : « Sauf cas particulier, vous l'estimerez sur la base du SMIC horaire : 8,03€ ». Mais pourquoi le SMIC ? « Parce qu'il est une référence qui court dans le milieu associatif. Il donne une égalité du bénévolat (le bénévolat du Smicard est le même que le bénévolat du médecin). » Notre interlocuteur nous expliquant également qu'il s'agissait du Smic non-chargé et pas du Smic chargé, parce que ce dernier est une référence salariale, alors que les associations il y a plus de dix ans travaillaient encore beaucoup sans charges, et surtout sans salarié-es, d'où l'inconscience de ces charges. Aujourd'hui, « les associations suivent les instructions des fonds globaux ».

La quantité d'heures de bénévolat est prise en compte

La quantité d'heures de bénévolat est toutefois prise en compte dans un document bisannuel : la grille d'évaluation de l'utilité sociale. Dans cette grille, les questions relatives au bénévolat comptent pour 30 points sur 300 (le total de points de la grille est de 300), soit 10% du total. Ces 30 points sont attribués en fonction du total des heures de bénévolat (plus de 500 heures = 10 points/10) et le rapport bénévolat/salariat (20 points). Donc plus il y a de bénévole et plus il y a de subvention. Et plus le rapport bénévolat/salariat est à l'avantage du bénévolat et plus il y a de subvention. Cette méthode de calcul défavorise donc les associations fortement professionalisées.

Le total des points de la grille influence le montant de la subvention car ils renvoient à un coefficient qui multipliera une partie de ce qui est subventionné.

La CRES-CRVA n'a pas les moyens de vérifier précisément les données avancées par les associations, en terme de quantité de temps bénévole. Mais la lecture du dossier et quelques éléments subjectifs permettent de vérifier ces données, et donner une appréciation globale.

Les autres éléments liés au bénévolat pris en compte

Le CRVA dans sa grille biennale d'évaluation de l'utilité sociale, prend en compte d'autres éléments que quantitatifs, pour lier bénévolat et utilité sociale. On observe en effet dans ce document des questions telles que : « Comment aidez-vous les bénévoles de votre association à se former et à prendre des responsabilités ? », « Comment avez-vous délégué les responsabilités (d'ordre administratif, financier, pédagogique, technique...) au sein de votre associations ? », qui soulignent l'intérêt de l'institution au développement des capabilités, ou de la prise de responsabilité dans l'association, ou encore l'empowerment[15] des bénévoles.

14 Le dossier fonds globaux n'est pas inspiré du dossier COSA.

15 Peut être résumé et défini comme la prise en charge de l'individu par lui-même, de sa destinée économique, professionnelle, familiale et sociale.

La prise en compte du bénévolat dans les demandes de subventions « fonds finalisés » : « Le bénévolat est très pris en compte au niveau de l'appréciation globale »

« Les fonds finalisés, enveloppe prélevée sur les "fonds globaux" permettent de soutenir des projets innovants menés en partenariat et dans lesquels les bénévoles sont largement impliqués.[16]»

Pour les fonds finalisés : il n'y a pas d'imprimé, mais une feuille d'instruction. Celle-ci propose aux associations qui souhaitent émarger aux fonds finalisés de construire un budget prévisionnel en trois parties : les dépenses réelles et recettes réelles espérées, la valorisation des apports des partenaires (en dépense et en recette), le bénévolat valorisé (en dépense et en recette). « Le bénévolat est très pris en compte au niveau de l'appréciation globale », même si ici il n'y a pas de système de points objectivant les données.
L'appréciation est différente en fonction du nombre de bénévoles, des bénévoles et du nombre d'heures, et la part des professionnels et des bénévoles.

Notre interlocuteur à la CRES-CRVA remarque cependant que l'explication du quantitatif de bénévolat est un « luxe ». Mais il insiste sur l'idée qu'il faut inciter au bénévolat. « Il faut reconnaître la production sociétale du bénévolat, ce qui est différent de reconnaître l'économie du bénévolat (valoriser le bénévolat quand il y a une demande de subvention). Telle réponse à des besoins de société par du bénévolat fait économiser à la société et légitime la subvention. » Il considère la valorisation du bénévolat comme une économie d'argent public, et que la valorisation du bénévolat est un indicateur économique qui n'a de sens que lorsqu'on parle d'économique, lors de demandes de subventions par exemple.

- La lecture de Direction à la Vie Associative de la Ville de Rennes

La personne rencontrée, contrairement aux autres institutions n'est pas confrontée à la valorisation du bénévolat dans un dossier de subvention, car elle s'occupe de conventions liant sa collectivité à deux formes d'associations :
1) Les associations d'animation de quartier (équipements de type « maisons de quartier »). En moyenne, la part de subvention de la Ville représente au moins 50% des ressources de ces associations.
2) Les associations qui demandent des aides sur des projets touchant un quartier, ou sur la ville.

Et il n'existe pas de dossier de demande de subvention « normé » de la DVAVR.

« La valorisation monétaire du bénévolat n'a pas de sens. Elle n'est pas significative de la valeur ajoutée. »

Pour les premières, la DVAVR n'a pas d'outil permettant d'estimer la valeur monétaire du bénévolat. La quantification monétaire du bénévolat n'est pas significative dans l'évaluation de l'exécution des conventions.

L'évaluation de la valeur ajoutée de ces associations porte sur l'engagement citoyen, la construction de lien social, le projet associatif, le projet de quartier d'animations socio-éducatives de quartier, la place du/de la bénévole dans l'association, l'accompagnement des bénévoles vers la responsabilité, et faire des adhérents autre chose que des « consomadhérents ». Ces éléments sont « l'essentiel, le coeur de la convention. » L'intérêt est porté plus sur le qualitatif que sur le quantitatif. C'est le qualitatif qui fait le sens d'une relation avec les associations. « La valorisation monétaire du bénévolat n'a pas de sens. Elle n'est pas significative de la valeur ajoutée. »

Pour les deuxièmes, la valorisation monétaire traduit le réel engagement des bénévoles sur un projet, leur poids (c'est un des indicateurs). Mais elle n'indique pas à quel point les bénévoles sont « investis les sens de l'action ».

16 Vu le 9/10/2007 sur le site Assorennes http://www.assorennes.org/article.php3?id_article=41

La valorisation du bénévolat n'est pas un élément déterminant dans l'examen des demandes de subvention

Mais la position de notre interlocutrice est finalement la suivante : « La valorisation du bénévolat n'est pas un élément déterminant dans l'examen des demandes de subvention. Les associations peuvent compter tout le bénévolat autour du projet, cela n'a pas vraiment de sens. Mais plus sur l'activité normale de l'association. »
« Elle ne sera pas un plus au niveau de la subvention, mais dans la connaissance de l'association par la DVAVR », même s'il faut rester prudent dans sa lecture.

Le seul intérêt résidant dans les explications accompagnant la valorisation, et appelant des précisions sur le bénévolat. Car « la valorisation est aussi une manière pour l'association, de se valoriser elle-même, de mettre en avant son utilité sociale et sa vitalité », mais le temps bénévole n'est qu'un élément, trop réducteur pour indiquer l'engagement. « La richesse en terme de capacité de mobilisation du bénévolat est aussi réductrice. »

La question de la prise en compte de la valorisation du bénévolat dans les demandes de subvention poserait en outre la question de l'inégalité des associations. Dans certaines associations il y a peu de place pour les bénévoles, car la qualité des services exige des professionnels. Ces associations, celles qui choisissent d'embaucher, seraient pénalisées.

Elle estime également que « Cette valorisation est plus utile pour les associations que pour les financeurs, au niveau de la gestion interne et la gestion prévisionnelle. »

▪ Conclusion sur la lecture de la mesure et la valorisation des temps bénévoles par les institutions publiques

La mesure et la valorisation du bénévolat produisent une information complémentaire

Le bénévolat, sous forme de nombre de bénévoles, de nombre d'heures, ou sous une forme monétaire, apporte une information complémentaire à d'autres informations, et permet d'affiner une vision globale de l'association. Cette information n'est pas prise en compte de manière stricte, mais donne lieu à des ajustements à la marge par certaines institutions qui gèrent des dossiers de demande de subvention.

Le bénévolat, entre l'ignorance et la prise en compte qualitative

La question de la prise en compte du bénévolat sous d'autres formes nous amène à nous interroger sur sa prise en compte tout simplement. Et nous avons vu que selon l'institution, l'intérêt qui lui est porté est très différent. Pour certaines, le bénévolat n'est pas du tout un facteur déterminant dans la répartition des fonds. Et ne provoque aucun intérêt. Pour d'autres, il est une donnée très importante. Mais sa lecture et son intérêt est porté par les informations qualitatives s'y rapportent comme la responsabilité des bénévoles, leur engagement, leur compréhension et leur participation au projet associatif. L'aspect de dynamique territoriale est aussi pris en compte à travers le bénévolat.

9 - Vers une convention

Le nombre de cas étudiés (55 dans le pays de Rennes et 8 en Pays Coeur de Flandre) n'est probablement pas suffisant pour apprécier la problématique générale de la question traitée. Cependant, notre pratique de terrain enrichit les constats réalisés dans cette enquête. Une première mise en perspective peut donc être opérée.

Nous noterons que les principes et les valeurs ne sont pas considérés par les répondants comme des difficultés ou obstacles vis à vis de la mesure du bénévolat. En effet, ces difficultés de principes et de valeurs, parfois présentées comme argument pour refuser la mesure du bénévolat, ne sont prises en compte

Les responsables associatifs qui ont répondu à notre enquête ne semblent donc pas craindre de monétariser, marchandiser, ni dénaturer le bénévolat. Ces réticences de principes souvent opposées à la mesure du bénévolat ne tiennent pas compte de l'existence de la « double face » de la monnaie rappelée par Patrick VIVERET, auteur du rapport « reconsidérer la richesse[17] » et l'un des concepteurs du SOL, la monnaie complémentaire et associative[18] :

17 Patrick VIVERET, « Reconsidérer la richesse », rapport à Guy HASCOËT, Secrétaire d'État à l'économie solidaire, miqqion « Nouveaux

- l'une positive : mesurer la valeur des biens et services et faciliter les échanges entre les individus (y compris les échanges de temps bénévoles) ;
- l'autre négative : moyen d'accumuler et de spéculer.

Notre proposition d'utiliser l'outil monétaire pour mesurer et valoriser le bénévolat correspond bien à l'usage de la monnaie sur son versant positif.

Il semble cependant exister un écart important entre le regard porté par les entreprises associatives et celui porté par les personnes instruisant les dossiers de financement associatif :
Les premières semblent valoriser le bénévolat afin d'établir une discussion financière à partir d'une réalité comptable incluant l'ensemble des apports (publics, privés, associatifs) alors que les seconds n'accordent aucune importance à la valorisation monétaire dans leur décision de financement. Soit un « dialogue de sourds ».
Il n'est donc pas étonnant dans ce contexte d'identifier une pratique assez faible de valorisation monétaire, le rapport investissement-utilité n'étant pas favorable à la valorisation.

Nous pouvons émettre des hypothèses sur l'origine de cette incommunication :
Les financeurs ne donnent pas de sens à un chiffre en bas de bilan ou de compte de résultat
Plusieurs raisons peuvent expliquer ce fait :

- Pas de convention de méthode : à quoi correspond ce chiffre ?
- De nombreux financements sont attribués au projet : on ne regarde pas l'équilibre général de l'association (manque de capacité d'instruction ? manque de temps ? manque de compétence ? On retrouve là la critique associative récurrente sur ce mode de financement qui peut laisser croire au fait qu'un projet associatif n'est qu'une addition de projets ponctuels, revus chaque année. On retrouve dans le souhait des associations de négocier, une attente sur la prise en compte globale de leur contexte économique , en opposition à une approche parcellaire
- Lorsque les budgets sont importants (action sociale notamment), la part du bénévolat est plus faible (rapport bénévole/salarié est faible). La valorisation serait alors moins significative parce que faible par rapport au budget
- A l'inverse, lorsque les budgets faibles et le bénévolat fort (sport, culture), la valorisation change l'appréciation globale et pourrait devenir inflationniste en subventions, donc réserve des financeurs à prendre en compte la valorisation de ces entreprises associatives

Les écarts pourraient se réduire sous certaines conditions :

- une clarification sur le sens et les conséquences d'une part
- une clarification sur les méthodes de valorisation d'autre part

Nous avons identifié, dans le tableau ci-dessous, des points qui semblent consensuels et des questions à approfondir. Seuls les acteurs concernés sont à même de les valider, même si l'on peut évoquer des scénarios plus ou moins productifs d'efficacité dans le rapport entre les associations et leurs partenaires externes, et plus ou moins générateurs d'une présentation comptable fidèle à la réalité associative.

facteurs de richesse », janvier 2002, (www.caracoleando.org)
18 www.sol-reseau.coop

Eléments pour l'élaboration d'une convention pour la valorisation du bénévolat

Ce qui fait sens dans la mesure et la valorisation du bénévolat

Principe : la mesure et la valorisation du bénévolat ne peuvent refléter à elles-seules l'utilité sociale de l'association.
Principe : L'utilité sociale liée à l'activité réalisée et à la dynamique propre au bénévolat (citoyenneté, lien social etc), doit être appréciée par d'autres outils que la valorisation.
Principe : la valorisation monétaire constitue un élément de gestion qui permet : 1- de compléter la comptabilité au sens de la norme actuelle : restituer une réalité ; 2 – de permettre une analyse plus pertinente incluant l'ensemble des ressources ;3 – d'établir un dialogue avec les financeurs sur une base clarifiée, plus transparente

- **En interne** : montrer aux bénévoles le travail fait par eux-mêmes afin de « donner à voir » la place des bénévoles, au-delà de l'individuel, ce que la somme de bénévolat représente collectivement
- **En interne** : monter aux salariés ce que représente le bénévolat
- **En externe** : montrer l'impact financier de l'investissement bénévole (même faible)
- **En externe** : montrer le différentiel entre le coût sans bénévolat et coût avec bénévolat

Quelles conséquences de la mesure et valorisation du bénévolat

Principe : la valorisation monétaire ne change pas la réalité, elle la rend visible.
Principe : Faire voir change la lecture, notamment à l'externe donc, nécessaire d'anticiper des points de tension :

- Approfondir la question du risque de **discrimination ou concurrence inter associations :**
  - dans le jugement : peu de bénévolat donc association peu démocratique, peu participative ?
  - Dans les financements : peu de bénévolat donc peu ou pas de subvention ?

- Approfondir la question du risque sur la **dynamique du bénévolat** :
  - Concurrence entre bénévoles liée à une valorisation sur des taux différencies ou liée à une visibilité : ceux qui font, ceux qui ne font pas !
  - Demande de « rémunération » de bénévoles : je « vaux » quelquechose
  - Quel effet sur la mobilisation du bénévolat : nul, favorable, défavorable ?

Quelle méthode

Principe : la valorisation donne un montant financier, unité de mesure commune avec le coût salarial et les autres ressources : permet de comparer
Principe :

- **Que mesurer :** définir le type de bénévolat mesuré grâce à une typologie stabilisée et reconnue au-delà d'une association
- **Comment mesurer :** Reconnaître la diversité des techniques dans la mesure des temps mais
- **A quel taux horaire :** Aller vers un taux unique reconnu **, éviter** le taux ajusté sur la compétence du poste

- **Communication** : aller vers une présentation reconnue de la compta associative
- **Communication** : avoir une présentation du mode de calcul utilisé dans l'association mais un principe de confidentialité des noms de bénévoles (difficile quand bénévoles très présents)

Dynamique de reconnaissance de la convention

- Définir les acteurs témoins du sens en interne et en externe : les adhérents en font-ils partie ?
- Travailler avec acteurs du bénévolat type *France bénévolat, centres de bénévolat*
- construction et validation du guide méthodologique : par qui ? définir les acteurs. Définir l'échelle ?

Guide méthodologique

Comment mesurer et valoriser le bénévolat associatif

Le guide méthodologique est un outil d'aide à l'usage des associations en vue de la mesure et valorisation monétaire du bénévolat. Il présente des indications et des outils. Il a été élaboré à partir de pratiques observées et propose un éclairage sur les avantages et inconvénients des principales techniques.

Dispositions générales

Travailler sur la question du bénévolat suppose un consensus au sein de l'association.

Une fois décidé le principe de sa mesure (durée) et/ou de sa valorisation (monétaire), il est nécessaire :

- De choisir une méthode de mesure et une méthode de valorisation
- D'identifier quel type d'écrit et quels destinataires d l'information
- De nommer une personne (bénévole ou salariée) pour assurer le suivi des données, établir le document de présentation
- De partager l'information recueillie

1 Quel bénévolat est concerné

Pour information, le tableau ci-dessous identifie une typologie[19] des temps bénévoles. Il peut servir de point d'appui lors d'une discussion dans les instances associatives.

Bénévolat de la vie associative	Temps démocratique (réunions : AG, CA, Bureau)	Temps des réunions où sont prises les décisions d'orientation de l'association	Si le bureau ou le CA est amené à réaliser un véritable « pilotage » de la structure (réunions fréquentes sur la réalisation des objectifs, ajustements divers, suivi rapproché de l'équipe de professionnels etc.…) on considérera alors qu'il s'agit d'un bénévolat de substitution, assimilable à une fonction de gestion (inclus ci-dessous dans « bénévolat fonctionnel »)
Bénévolat de substitution	Bénévolat opérationnel	Bénévolat lié directement à l'activité.	ex : garde d'enfant dans une crèche parentale ex : temps consacré à un évènement (festival, forum …)
	Bénévolat fonctionnel	Bénévolat lié aux fonctions support de L'association (gestion, direction…)	- temps des bénévoles consacré à des tâches qui sont un investissement pour l'association (ex : bricolage).
			- temps des bénévoles consacré à la gestion, au fonctionnement de la structure (ex : comptabilité…).
			- des temps d'expertise, de représentation et d'animation des réseaux (temps par exemple où le bénévole va représenter l'association à l'extérieur lors de visites, de réunion…)

L'association peut faire des choix de mesurer ou non, de valoriser ou non certains temps bénévoles. Chaque bénévole devra être informé du champ retenu dans l'association.

Une démarche qui peut être progressive

Pour faciliter le processus, le lancement peut être progressif. La première année, seulement une activité ou une forme de bénévolat peut être mesurée, puis une supplémentaire l'année suivante, etc. En faisant le pont chaque année, cela permet d'avancer en fonction des consensus dans l'association quant à ce qui est mesurable et ce qui ne l'est pas, et du choix des outils adéquats.

[19] Ce tableau a été réalisé lors d'une recherche-action qui a mobilisé des responsables associatifs, des élu-es des collectivités, des professionnel-les, et des chercheuses et chercheurs de l'université de Rennes 2 en 2006 . Le groupe mixte de travail avait admis que tous les types de bénévolat peuvent être **mesurés** (en temps) mais que le bénévolat de la vie associative n'était pas **valorisable (en monnaie)**, au contraire du bénévolat de substitution.

2 Comment mesurer les temps bénévoles ?

Il s'agit de mesurer **une durée** consacrée par les bénévoles à l'association. Trois outils sont proposés :

- L'estimation approximative
- Les fiches individuelles
- Le suivi par des pilotes

OUTIL 1 : L'ESTIMATION APPROXIMATIVE

Cette méthode ne nécessite rien d'autre que du bon sens, et une connaissance satisfaisante du bénévolat de l'association. Elle consiste en une approximation du temps global de bénévolat, ou en l'estimation d'un temps moyen par personne, multiplié par le nombre estimé de personnes ayant participé bénévolement à l'activité ou la gestion de l'association. Elle se réalise en général une fois par an.

Avantages	*Inconvénients*
• Peu coûteuse en temps, compétences, et moyens financiers • Permet de répondre aux exigences de la plupart des dossiers de demandes de subventions simples (permet amplement de répondre aux dossiers COSA et Fonds Globaux) • Peut-être faite par une personne seule	• L'information est de mauvaise qualité • Ne permet pas de rentrer dans un dialogue poussé sur l'indicateur • Déclaratif pur

Trois moyens d'améliorer l'information sans y passer trop de temps :

- obtenir les temps d'une personne rigoureuse pour extrapoler celui des autres
- profiter d'un rassemblement des bénévoles ou de discussions informelles pour demander les temps donnés à l'association, ou leur demander de vérifier la justesse de l'estimation faite (sous forme écrite ou à l'oral)
- conditionner le remboursement des déplacements, ou la demande de déduction d'impôts sur les déplacements liés à du bénévolat, à la présentation de la durée de ces déplacements.

OUTIL 2 : LES FICHES INDIVIDUELLES[20]

Les fiches individuelles sont des fiches de recensement de temps par les bénévoles.
Leur fréquence doit être adaptée au contexte : hebdomadaire, mensuel, semestriel.
Si toutes les formes de bénévolat ne sont pas mesurées, indiquer ce qui est mesuré et ce qui ne l'est pas.
La combinaison de cette méthode avec le suivi des comptes-rendus permet de lutter contre les oublis et de corriger certaines erreurs. Des relances peuvent aussi être faites en direction des bénévoles qui « oublient ». Un facteur clef de succès de cette méthode réside dans sa communication, voire dans sa co-construction avec les bénévoles concerné-es, pour leur sensibilisation à l'outil, à son but, et à son fonctionnement. Un complément très pratique de cette méthode consiste à pré-remplir les fiches individuelles, avec l'ensemble des informations que la personne en charge de l'agrégation des temps a pu collecter, et les soumettre aux bénévoles, qui corrigent ou ajoutent des temps non pris en compte.

20 Une variante de ces fiches renseignées directement par les bénévoles est le cahier de liaison. La différence majeure avec les fiches individuelles est que les bénévoles notent toutes et tous leurs temps sur le même document, et peuvent donc voir ce que font les autres.

Modèle 1

Association :
Année :

FICHE DE RENCENSEMENT DES HEURES DE BENEVOLAT
Faire remonter cette fiche en fin de période à : Nom/coordonnées

Indiquer : le temps passé à : activité M, activité N,...
Ne pas indiquer les heures consacrées à : activité A, activité B, réunions de type Z...

Personne concernée :

Période :	*Tâches effectuées*	*Temps consacré (en heures)*
Soit le mois 1 ou semaine 1 etc		

Fiches individuelles de relevé	
Avantages	*Inconvénients*
• Sensibilisation de l'ensemble des bénévoles à la démarche • Preuve de ce qui est avancé par l'association • L'information est de bonne qualité • Permet de connaître certains temps difficiles à suivre autrement • Les bénévoles peuvent apprécier par eux-mêmes leur contribution lors du renseignement de la fiche • Méthode la plus adaptée (en fait la seule) au bénévolat de représentation et autres temps bénévoles qui se déroulent « dans la nature » ou à la maison.	• Risque d'incompréhension de la nécessité de l'outil par certain-es bénévoles • Risque d'oublis par négligence (non-malveillante) • Nécessite un bénévolat suffisamment rigoureux • Risque de surévaluation par certain-es bénévoles des dons de temps
Fiches individuelles pré-remplies	
• Facilitation du renseignement de chaque bénévole • Limitation des oublis	• Nécessite plus de temps que la méthode précédente

OUTIL 3 : LE SUIVI PAR PILOTES

Les pilotes sont des personnes responsables de certaines activités de l'association. Ils coordonnent l'action d'un groupe de bénévoles et font le lien avec l'association entière.

La mesure des temps bénévoles par des pilotes nous semble particulièrement appropriée pour les associations qui sont structurées autour de grands pôles d'activité, et pour les associations ayant une forte proportion de bénévolat s'exerçant lors d'évènements (culturels, sportifs ou autres).

Le relevé des heures doit être une mission clairement annoncée de certain-es salarié-es pilotes d'activité. Ces pilotes peuvent développer chacun-e une méthode propre, mais il est plus simple et judicieux de faire en sorte que toutes et tous emploient la même.

Au niveau des réunions, cette méthode peut-être combinée avec l'émargement (qui permet de relever le nombre de participant-es, en l'inscrivant dans le compte-rendu), et un relevé de la durée par un-e pilote.

Modèle 2 : Exemple de fiche remplie par un pilote
Activité ou évènement :
Date ou période :
Nom du pilote :

Nom du bénévole	Tâche concernée	Prévisionnel	Réél
Exemple : Dupont	*Cuisine : préparation*	*3 h le samedi 25 avril*	*5h*

3 LA VALORISATION MONETAIRE DES TEMPS

OUTIL 1 : Le SMIC pour tous les temps

Principe : Chaque heure de bénévolat est valorisée au SMIC chargé. Le type de bénévolat n'est pas pris en compte. Toutes les heures sont valorisées au même montant.

Le choix du SMIC chargé repose sur ce qu'un-e salariée coûterait à l'association si le temps avait été à un-e bénévole et si ce ou cette salarié-e était rémunéré-e au SMIC).

Valorisation au taux unique du SMIC chargé	
Avantages	**Inconvénients**
• Simplicité de calcul • Les heures et activités n'ont pas besoin d'être distinguées dans la mesure des temps • Représente une référence du milieu associatif • Permet d'éviter d'attacher un taux à une personne en particulier	• Dévalorise certaines activités • Ne permet pas de rendre compte de la variété des actions menées par l'association • Ne représente que le coût minimum du recours à un-e salarié-e s'il n' y avait pas de bénévole (cout réel dépend de la convention collective applicable à la qualification concernée)

OUTIL 2 : Plusieurs taux horaires

A - Cas de bénévoles exerçant leur compétence professionnelle dans le cadre du bénévolat, ils connaissent le taux horaire de leur compétence.
B – Choix de différencier selon des fonctions (par exemple, administratif, responsabilité, soutien aux activités), ou selon des activités (par exemple :journal, ateliers de lecture, formations) :

- 3 taux horaires nous semblent suffisants pour opérer une distinction entre des formes de bénévolat, dont l'équivalent salarial sur le marché du travail comporterait des différences tarifaires.
- Nous proposons une distinction limitée dans les taux, puisque le taux de valorisation monétaire le plus fort que nous proposons équivaut à trois fois le taux le plus bas, cela afin de limiter la reproduction dans le secteur associatif des écarts disproportionnés constatés sur le marché de l'emploi au niveau des rémunérations.
- Nous proposons une référence au SMIC car son évolution du SMIC une information aisée à obtenir sur n'importe quel moteur de recherche !)

	Brut *
Pour une heure de travail non qualifiée (installation, bricolage, …)	SMIC horaire
Pour une heure de travail nécessitant une compétence (animation, recherche, comptabilité, secrétariat …)	2 SMIC horaire
Pour une heure de travail "d'expert-e" (animation des réseaux…)	3 SMIC horaire

** ou en brut chargé en multipliant par un coefficient d'environ 1.40*

4 LA COMMUNICATION

Communication interne

Si les bénévoles ne participent pas au processus de mesure du bénévolat, et que le but de l'outil est plutôt externe, une présentation des résultats de la mesure peut néanmoins être faite aux adhérents, sous forme de temps, à l'Assemblée Générale annuelle .
En revanche, si les bénévoles participent au processus de mesure ou sont les cibles de l'information, une présentation plus détaillée, et une sensibilisation aux buts de l'outil sont préférables. La co-construction de l'outil avec les bénévoles qui y participent ainsi que la transparence sur l'outil, seraient évidemment idéales. Il nous semble aussi important d'énoncer ce que l'outil n'est pas, par exemple une forme d'espionnage ou de contrôle des bénévoles.

Communication externe

Pour renseigner les demandes de subvention, la ligne bénévolat valorisé figure (parfois) au budget en dépenses et en recettes. Elle figure notamment dans les dossiers COSA.
Pour que l'information soit comprise, il est indispensable de joindre une fiche expliquant la méthode pratiquée au sein de l'association. Sinon, l'information n'a pas de sens.

Une note plus détaillée peut expliquer l'apport bénévole, en distinguant les activités et formes de bénévolat. Il est aussi primordial de mettre en valeur la mesure des temps (quantitative), avec l'exposé littéraire (qualitatif) de l'activité bénévole, et inversement. L'exposé de la méthode éclaire aussi sur la quantité en heures ou en masse monétaire, ainsi que sur les taux horaires utilisés, pour quel type de bénévolat et quel niveau de compétence.

Le niveau de détail de l'information (qui dépendra de la méthode de mesure des temps) peut également permettre de mettre en avant différentes formes de mixité : femme/homme, jeunes/personnes âgées. Ainsi que la part des bénévoles qui sont aussi bénéficiaires de l'action de l'association, qui par leur engagement dans l'association augmentent leur capacité d'autonomie. Ou encore le lieu de résidence des bénévoles, pour donner une idée de la localisation territoriale de l'action de l'association, et de son impact sur ce territoire.

Il peut être intéressant de cibler la communication selon les institutions partenaires, en envoyant après la réalisation de l'évènement ou de l'action, une note courte, pointant cet événement ou cette action, et en présentant les ressources bénévoles mobilisées.

Exemple de présentation de la valorisation du bénévolat en annexe du bilan

Valorisation du bénévolat – Année N					
Type d'activité bénévole		**Nombre d'heures**	**Niveau de compétence associé**	**Taux horaire**	**Montant valorisé (en €)**
Réunions des instances :					
Bureau		26	Niveau 2	SMIC chargé x 2	624
Commission 1		15	Niveau 2	SMIC chargé x 2	360
Commission 2		12	Niveau 3	SMIC chargé x 3	432
	Total				
Accueil téléphonique et physique		54	Niveau 1	SMIC chargé x 1	648
Représentations au sein de	Organisme 1	0			
	Organisme 2	0			
	Total	0			
Rédaction et distribution du journal de l'association	Rédaction	0			
	Distribution				
	Total	0			
Mise en place de l'évènement X	Aménagement de la salle	0			
	Billetterie				
	Service				
	Régie technique				
	Programmation				
	Total	0			
Total bénévolat	**Heures valorisées**	**54**		**€**	**648**

ANNEXE 1
Questionnaire

1 VOTRE ASSOCIATION

Nom de l'association : .....
Objet de votre association :.....
Nombre d'adhérents de votre association (en moyenne sur les dernières années) : .....
Votre association est-elle employeuse (au moins un salarié) OUI NON
Votre association adhère-t-elle à une fédération ou une union OUI NON
Si OUI la-lesquelles .....
Votre association produit-elle un compte de résultat et/ou un bilan annuels OUI NON
Si OUI, votre association est-elle assistée par un cabinet ou un expert OUI NON
Votre association utilise-t-elle des procédures budgétaires OUI
NON

2 TEMPS BENEVOLE ET VALORISATION DU BENEVOLAT

2.1 Les temps bénévoles

Votre association estime-t-elle les temps bénévoles OUI NON
Si OUI, le fait-elle : au moins une fois par an OUI NON
plus d'une fois par an OUI NON
ponctuellement pour des évènements OUI NON

Votre association exerce-t-elle un suivi du temps bénévole OUI NON
Si OUI, ce suivi est-il réalisé par : une personne référente OUI NON
un membre de la direction OUI NON

chaque bénévole, individuellement OUI NON
autre :.....

2.2 La valorisation monétaire du temps bénévole

Votre association pratique-t-elle une valorisation monétaire du bénévolat OUI NON
Si « NON » veuillez vous reporter à la rubrique 3 au verso

La valorisation monétaire du bénévolat vise-t-elle la création d'informations :
- pour un usage interne à l'association OUI NON
- pour un usage externe à l'association OUI NON

L'information créée est-elle intégrée dans : le bilan annuel OUI NON
un budget OUI NON
autres :.....

Votre association valorise-t-elle le bénévolat : au moins une fois par an OUI NON
plus d'une fois par an OUI NON
ponctuellement pour des évènements OUI NON

Votre association distingue-t-elle différentes formes de bénévolat OUI NON
Si OUI, pouvez-vous préciser les catégories utilisées .....
.....

3 AVANTAGES ET DIFFICULTES

La mesure du bénévolat présente-t-elle, selon vous, un intérêt OUI NON

Si OUI :
- Pour montrer l'importance du bénévolat OUI NON SANS AVIS
- Pour évaluer l'apport associatif OUI NON SANS AVIS
- Pour mieux communiquer avec vos adhérent-es OUI NON SANS AVIS
- Pour mieux communiquer avec vos partenaires OUI NON SANS AVIS
- Pour mieux connaître votre association OUI NON SANS AVIS
- Autres avantages :.....

Et présente-t-elle, selon vous, des difficultés ou obstacles OUI NON
Si OUI :
- De méthode (de suivi, de mesure) OUI NON SANS AVIS
- De principes, de valeurs OUI NON SANS AVIS
- De manque de temps OUI NON SANS AVIS
- De refus des membres OUI NON SANS AVIS
- Autres difficultés ou obstacles
  :.....

.....

4 DEVELOPPER LA MESURE ET LA VALORISATION DU BENEVOLAT

Votre association a-t-elle entrepris une démarche pour développer une méthodologie explicite d'évaluation du bénévolat OUI NON

Votre association serait-elle disposée à nous rencontrer pour un échange sur ce sujet :
OUI
NON

Statut ou fonction de la personne ayant renseigné ce questionnaire :

Merci d'avoir renseigné ce questionnaire.

ANNEXE 2
Liste des personnes interviewées
Entreprises associatives

Pierre GALLAIS	UDAF 35 Union Départementale des Associations Familiales
Thierry MENAGER	MJC Cleunay Antipode
Erwan MOTEL	Secours Populaire Français - Fédération d'Ille-et-Vilaine
Christine PRIMA et Jean-Yves RICHAUDEAU	COORACE Comité et Organisme d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi - Bretagne
Thomas LUCIEN	CROS Comité Régional Olympique et Sportif de Bretagne
Célia PENFORNIS	Comptoire du doc
Nicolas FILY	L'Autre Idée
Mohammed JABBAR	UAIR Union des Associations Interculturelles de Rennes
Mme FAVRE	ABHR Association de Bibliothèque dans les hôpitaux de Rennes et sa région
Arnauld De MIOLLIS	AVH Association Valentin Haüy - Comité de Rennes
Marion CHADEBEC	PRES Pays de Rennes Emploi Solidaire
Jacqueline MEUNIER	Association Rennes-Chine
Ivan PENVERN	Canal B
Charlotte GUYON	Fédération Départementale de Randonnée Pédestre
Patrick CHESNOT	Fédération Sportive et Culturelle de France - Bretagne
Catherine LE LANN	Terre des Arts Jardin des sons
Yasmina HELIGON	CLCV Consommation Logement Cadre de Vie
Mme LORON	AFCCC35 Association Française des Centres de Consultation Conjugale - Ille-et-Vilaine
Maire-Françoise GIVORD	Arc-en-ciel
Gilles MARECHAL	FRCIVAM Fédération Régionale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural de Bretagne
Emmanuelle BERTHINIER	MIR Maison Internationale de Rennes
Christelle GOUPIL	Croix Rouge délégation de Rennes
Nicole LEVELU	Rennes Initiative - Plate-forme d'Initiative Locale
Serge BRUNET	Comité Départemental Olympique et Sportif
Eric TOURNET	ARCS (Association Rennaise des Centres Sociaux)
Monsieur LABBE	ULYSSE 35
Anna SANTACANA	JOC Jeunesses ouvrières chrétiennes
Stéphane DOMINO	Peuples Solidaires
Madame BOITARD	Association Les bouts d'chou
Régine LEPINAY	CIDF Centre d'Information sur les Droits des Femmes
Jean-Louis BROSSAS	Etudes et Chantiers - Bretagne - Pays de la Loire
Madame THOMAS	SADAPH Service d'Aide à Domicile pour l'Autonomie des Personnes Handicapées
Anne-Laure DUVAL	FRAB Fédération Régionale des Agrobiologistes de Bretagne
Blandine JET	Compagnie Légitime Folie

Institutions publiques

Rozenn ROUGERIE	Direction de la Vie Associative à la Ville de Rennes
Madame ROLAND (pôle santé)	D.D.A.S.S. d'ILLE-ET-VILAINE
Madame HERVE (Service PILE)	D.D.A.S.S. d'ILLE-ET-VILAINE
Thierry ALLAIN	DRASS de BRETAGNE
Arnaldo BALTHAZAR	CRES-CRVA
Monsieur SOUCHET	OPAR OFFICE DES PERSONNES A LA RETRAITE DE RENNES
Claudine BOYER	ACSE Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
Jean-Philippe CROISSANT	ACSE Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
Martine GROHEUX	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports d'Ille et Vilaine

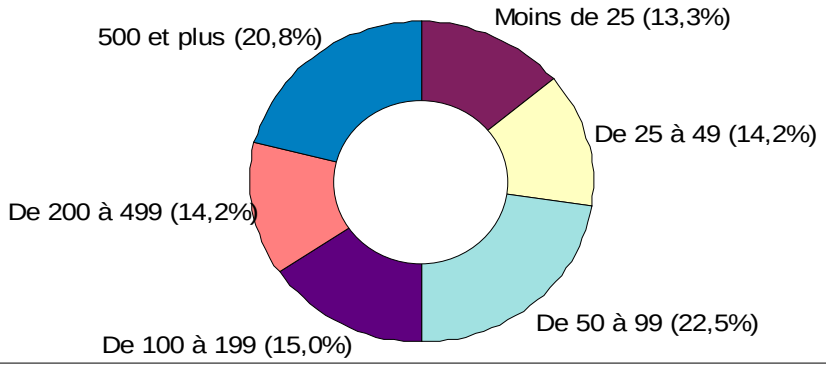
ANNEXE 3
CARACTERISTIQUES DES ASSOCIATIONS
(170 réponses -Pays de Rennes)

Effectif des adhérent-es des associations hors réseaux :
La question : « Nombre d'adhérents de votre association (en moyenne sur les dernières années) »
Les entreprises associatives qui ont répondu sont de taille très diversifiée

Nombre d'adhérent-es personnes physiques

[Associations réseaux] = "NON"

	Nb	% cit.
Moins de 25	**16**	**13,3%**
De 25 à 49	**17**	**14,2%**
De 50 à 99	**27**	**22,5%**
De 100 à 199	**18**	**15,0%**
De 200 à 499	**17**	**14,2%**
500 et plus	**25**	**20,8%**
Total	**120**	**100,0%**



Associations employeuses : 85% de l'échantillon

La question : « Votre association est-elle employeuse (au moins un salarié) »
La part d'associations employeuses est de 84,7%,

Documents comptables : plus de 95% des associations les utilisent

La question : « Votre association produit-elle un compte de résultat et/ou un bilan annuels »
Moins de 4% des associations questionnées n'utilisent pas de compte de résultat ou de bilan comptable complet. Ce qui est un bon point pour cette étude, car nous tentions d'éviter autant que possible les « associations de membre » et les « associations de militant-es », qui n'ont pas d'activité économique, pour viser les associations prestataires de service, gestionnaires d'équipement, ou employeuses.

Expert-es comptables et cabinets : une moitié des associations y ont recours

La question : ***« Votre association est-elle assistée par un cabinet ou un expert »***

Parmi les associations dressant un bilan complet ou un compte de résultat, le recours à un-e expert-e comptable ou un cabinet présente deux blocs de forte importance. 58% y ont recours, et 43% non.

ANNEXE 4
Profil des associations qui mesurent et valorisent le bénévolat selon leur taille, appartenance à un réseau, caractère employeur (55 entreprises associatives - Pays de Rennes)

Taille des associations : les moins 90 adhérent-es, et les plus de 90 adhérent-es (90 adhérents = médiane)

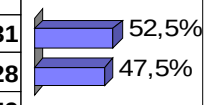
Les associations « non réseaux » de moins de 90 adhérent-es pratiquent moins la mesure des temps.

Mesure des temps

[Nombre d'adhérent-es personnes physiques] < 90 Et [Associations réseaux] = "NON"

Taux de réponse : **100,0%**

	Nb
OUI	**31**
NON	**28**
Total	**59**

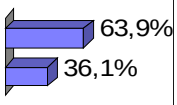


Mesure des temps

[Nombre d'adhérent-es personnes physiques] >= 90 E [Associations réseaux] = "NON

Taux de réponse : **100,0%**

	Nb
OUI	**39**
NON	**22**
Total	**61**



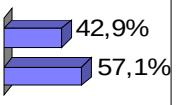
Cet écart s'accentue lorsque l'on compare les associations de moins de 40 membres (le percentile 25, soit l'équivalent de la médiane, mais au lieu d'y avoir 50% de la population au dessous de..., il y a 25% de la population). Cet écart est alors de 20 points.

Mesure des temps

[Nombre d'adhérent-es personnes physiques] < 40 Et [Associations réseaux] = "NON"

Taux de réponse : **100,0%**

	Nb
OUI	**12**
NON	**16**
Total	**28**

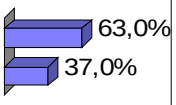


Mesure des temps

[Nombre d'adhérent-es personnes physiques] >= 40 Et [Associations réseaux] = "NON"

Taux de réponse : **100,0%**

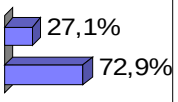
	Nb
OUI	**58**
NON	**34**
Total	**92**



Valorisation monétaire des temps : **cette pratique est moins développée chez les plus petites associationsIl y a peu de différences si on observe avec la médiane.**

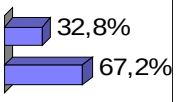
Valorisation monétaire des temps	
[Nombre d'adhérent-es personnes physiques] < 90 Et [Associations réseaux] = "NON"	

	Nb
OUI	16
NON	43
Total	59



Valorisation monétaire des temps	
[Nombre d'adhérent-es personnes physiques] >= 90 E [Associations réseaux] = "NON	

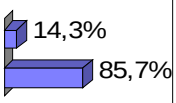
	Nb
OUI	20
NON	41
Total	61



Mais nous constatons, comme pour la mesure, que les écarts les plus forts distinguent les plus petites associations de autres, avec de nouveau un écart de 20 points.

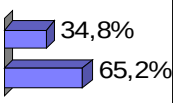
Valorisation monétaire des temps	
[Nombre d'adhérent-es personnes physiques] < 40 Et [Associations réseaux] = "NON"	

	Nb
OUI	4
NON	24
Total	28



Valorisation monétaire des temps	
[Nombre d'adhérent-es personnes physiques] >= 40 E [Associations réseaux] = "NON	

	Nb
OUI	32
NON	60
Total	92



Les réseaux se comportent de façon suffisamment homogène aux associations non-réseaux

Les réseaux sont plus formalisés

Il y a proportionnellement légèrement plus d'employeuses parmi les associations réseaux que chez les autres. Le taux d'utilisation de bilans et/ou comptes de résultat est identique chez les deux groupes. Mais nous notons un recours nettement supérieur à un-e expert-e comptable ou un cabinet par les réseaux, avec 84% des réseaux, pour seulement la moitié des autres associations. Les réseaux se démarquent aussi nettement des autres associations de par leur utilisation de procédures budgétaires : 36 points de différence.

Ces trois premières comparaisons nous montrent certaines divergences entre des réseaux plus formalisés et gestionnaires, et les autres associations. Mais les comportements observés ici n'ont pas présenté de divergence suffisante pour extraire les réseaux des traitements présentés plus haut.

Les réseaux sont proportionnellement plus nombreux à valoriser le bénévolat

La pratique de l'estimation et du suivi chez les réseaux est légèrement supérieure à celle des autres associations : respectivement de 5 points et de 7 points. Les réseaux estiment davantage à l'année, et moins pour des évènements que les associations non-réseaux. Ce qui montre plutôt leur activité, leur manière de fonctionner qu'une réelle différence d'utilisation de l'outil « estimation des temps bénévoles ». Le critère « valorisation » est en revanche très discriminant. Il diffère de 25,6 points, en faveur des réseaux (une bonne moitié des réseaux pratique la valorisation, contre une peu plus du quart pour les autres).

Les associations non-employeuses se comportent de façon différente des associations employeuses...

Mesure du bénévolat : des différences de pratique notables

Au niveau de l'estimation nous ne constatons pas d'écart. Sur le suivi en revanche : 33% des employeuses l'utilisent contre 23% pour les autres. Au niveau de la valorisation monétaire des temps bénévoles les taux d'utilisation sont identiques à ceux du suivi.

Le traitement des détails de la fréquence de l'estimation et de la valorisation des temps bénévoles, et de l'exercice du suivi nous présente certaines spécificités de ces deux sous-ensembles. Les associations non-employeuses pratiquant l'estimation estiment toutes les temps bénévoles au moins une fois par an, et très peu plus d'une fois par an ou pour des évènements. Aucune n'estime que pour des évènement. En revanche nous

observons que parmi les employeuses, 87% estiment au moins une fois par an, 13% plus d'un fois, 29% estiment pour des évènements, mais en plus, 1/8ème d'entres elles, n'estiment que lors d'évènements, ce qui est le signe pour nous d'une utilisation à des fins communicationnelles, managériales et organisationnelles.

Deuxième partie

L'analyse fonctionnelle des subventions aux associations : cadre analytique et méthodologique

Par

Pascal PERROT

avec la contribution de Fanny CORIETTE

SOMMAIRE

Introduction : L'évolution du financement public des associations

1. La légitimité du financement public des associations au nom de l'intérêt général et de l'utilité sociale

1.1 Une légitimité « en procès » ou « en progrès » ?

1.2 La définition de l'intérêt général reste définie par l'autorité administrative et demeure donc relativement contingente à ses choix politiques et aux caractéristiques nouvelles de la gouvernance territoriale

1.3 Les segmentations des « services public » retenues actuellement par l'Union Européenne risquent de conduire à de nouveaux découpages selon les secteurs des activités associatives

1.4 Le positionnement structurel de l'association et la nature de ses ressources sont déterminants pour qualifier le projet associatif

2. Quels modes de financement public pour les associations ?

2.1 Identifier le poids et la nature des financements publics dans les ressources associatives

2.2 Le besoin d'une clarification juridique pour classer ces financements

2.3 Les procédures d'éligibilité et de discrimination

2.4 Typologie des financements publics mobilisables par les associations

3. Le statut des subventions aux associations

3.1 Une définition toujours en débat

3.2 Genèse des relations contractuelles

3.3 Un subventionnement contractualisé administrativement

3.4 Le contexte juridico-économique du conventionnement des associations demande à être stabilisé

4. Les problématiques du partenariat : néo-partenariat ou nouvelle gouvernance ?

4.1 L'exemple de l'évolution du partenariat dans l'action sociale

4.2 L'idéologie contractualiste pour une nouvelle gouvernance associative

4.3 Un conventionnement des subventions facteur de changements organisationnels dans les associations

4.4 Typologie des financements publics et régulation des associations

5. Les pratiques actuelles d'octroi et de versement des subvention : analyse de trois associations

5.1 Une MJC

5.2 Une crèche multiservices

5.3 Une association d'insertion régionale

6. Une approche fonctionnelle économique et juridique

6.1 Une grille analytique
6.2 L'application de la grille à la crèche
6.3 L'application de la grille à l'association d'insertion

Conclusion : Vers une traduction comptable dans le respect des qualifications juridiques des conventions et subventions

Bibliographie

Annexes

Annexe 1 : Principaux textes réglementaires de référence dans l'ordre chronologique
Annexe 2 : Dossier COSA de demande de subvention

Introduction : L'évolution du financement public des associations

Peu d'études abordent de façon concrète la typologie des ressources des associations. Le discours commun s'alimente le plus souvent à une représentation historique et empirique dominante selon laquelle : « le financement des associations a deux origines : les subventions publiques et la générosité » (J.P DECOOL, 2005), en conformité avec une opinion communément répandue [21]. Ce qui en réalité correspond à une perception unidimensionnelle de la ressource des associations à travers la logique du « don » sous ses deux formes : ***don public (subvention) et don privé,*** satisfaisante à plusieurs égards pour tous ceux qui cantonnent la représentation du modèle associatif dans la sphère du don par opposition à la sphère marchande.
Les trop rares enquêtes sur les activités associatives abordent ce sujet de manière indirecte et rencontrent des difficultés analytiques pour saisir la nature et la répartition des financements publics. Leur diversité et hétérogénéité croissantes ne sont pas reflétées par les instruments de suivi comptable, ce qui empêche toute lecture analytique du véritable fonctionnement financier de nombre d'associations et empêche tout classement effectif dans des typologies adaptées à leurs positionnements spécifiques au sein des univers économiques marchands ou non marchands.

Or se juxtaposent depuis une vingtaine d'années, le développement de véritables « entreprises associatives » ou « entreprises sociales », dans lesquelles se combinent des ressources privées et publiques, et un mouvement de professionnalisation des associations dans les secteurs de l'action sociale, de l'insertion et des services aux personnes qui les conduisent à devenir de véritables prestataires auprès des collectivités publiques avec des conventions d'objectifs s'éloignant progressivement des formes de subventionnement classique.

Il n'est pas question de minimiser l'importance croissante des concours publics aux associations, qu'il soient accordés sous forme d'aides directes ou indirectes [22], importance que confirme leur sensibilité à cette manne publique et qui constitue à leurs yeux le premier facteur de leur fragilité [23].

C'est bien en raison de l'évolution du statut de ces différents concours dans lesquels la part de « soutien » diminue au profit d'une véritable logique de « commande publique » qu'il convient de replacer les enjeux de leur analyse, pour éviter de les agglomérer en un seul et même type de financement, regroupé sous le terme de « subventions », et considéré comme un pur produit de transfert social sans réelle contrepartie.

Le statut de l'aide publique se transformant progressivement et les modes de financements des associations devenant de plus en plus hybrides et hétérogènes, il devient nécessaire de mener une analyse « fonctionnelle » de l'ensemble des concours publics pour en distinguer les formes précises afin d'en tirer les enseignements utiles.

La perception juridique du formalisme imposé au processus de subventionnement des associations a fortement évolué depuis les années 80, lorsque il est apparu de plus en plus de limites à la générosité publique et de critiques sur le caractère unilatéral, discrétionnaire et mal contrôlé d'un processus de subventionnement de plus en plus décentralisé.
Face au désengagement de « l'Etat-Providence », à la décentralisation territoriale des compétences publiques et à l'émergence des besoins nouveaux assumés par le tissu associatif, les problématiques

[21] Selon l'enquête Deloitte, « le regard des français », de février 2007, 76% des personnes interrogées citent les dons, legs, et 65% les subventions publiques pour définir les ressources des associations.
[22] selon une distinction commune, sont considérées comme aides directes les « subventions » (terme qu'il faut donc à présent définir de manière plus précise) en majorité et les divers apports en nature des collectivités, tandis que les aides indirectes sont principalement composées d'exonérations fiscales, et d'allègement des cotisations sociales par le biais des emplois aidés, notamment.
[23] Résultats de l'enquête CNRS-Marisse Deloitte, 2005.

des subventions aux associations vont donc progressivement soulever un besoin de clarification juridique et économique.
Tout un faisceau de textes réglementaires et de positions jurisprudentielles vont constituer progressivement les éléments d'une doctrine de « réglementation négociée » afin de limiter le caractère ambivalent de la subvention purement discrétionnaire. Ce mouvement s'est inscrit dans la tendance naturelle du renforcement progressif de la contractualisation des relations entre acteurs publics et coordinations associatives dès lors qu'ils rentrent dans un cadre de plus en plus institué et que les actifs investis dans leurs activités acquièrent une portée économique significative au cours du temps :

- le secteur associatif y trouve un gage de légitimité et l'assurance d'une pérennité de ses « œuvres à caractère social »
- les pouvoirs publics y trouvent l'accomplissement du principe de subsidiarité pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général.

Cette codification progressive sous forme de « conventionnement » permettant la *« normalisation des modalités d'attribution de l'aide de l'Etat »* va imprégner les comportements des acteurs dans la construction d'un nouveau mode de partenariat. Devant l'imprécision des contours de ce cadre juridique émergent, on ne peut manquer de s'interroger sur la portée de ces conventionnements. Un tel déploiement aussi rapide de mécanismes juridiques de plus en plus sophistiqués pour l'encadrement des financements publics et l'ingénierie de projets, n'apparaît pas favorable à en faciliter la compréhension et l'appréhension par les acteurs associatifs, bien qu'il soit en grande partie mis en place à leur demande [24].

Et ce, d'autant que les approches diffèrent totalement selon les regards institutionnels et les pratiques qui s'opèrent par tâtonnement face à la dissémination croissante de textes dans les codes publics et administratifs, les guides et recommandations. Malgré une volonté apparente de simplification, le recours accru à la jurisprudence comme garde-fou, d'une part, et les mises en garde par réflexe de prudence, d'autre part, ne sont pas propices à diffuser une vision simple et objective pour rassurer les associations sur les aspects positifs de cette évolution.

Cette situation, au demeurant, demande de construire de nouveaux outils de mesure et d'évaluation, car, en l'absence d'un cadre comptable adapté, il est de plus en plus difficile d'établir un inventaire différencié des ressources des associations leur permettant de suivre en interne les diverses dispositions contractuelles qui influent sur les modes de gestion de leurs activités.

Par ailleurs il nous apparaît essentiel de situer une telle problématique dans une démarche participant à l'amélioration du système comptable des associations leur permettant d'avancer dans la compréhension de leur production de « valeur ajoutée sociale », de même qu'il a été normalisé un cadre comptable spécifique aux entreprises marchandes de droit commun pour mieux mesurer leur création de valeur (PERROT , 2006) [25].

Le travail qui suit s'est donné pour objectif de commencer à dresser un état des lieux sur les principales contraintes juridico-économiques qui encadrent le nouvel environnement conventionnel des relations entre les pouvoirs publics et les associations de façon à avancer dans la voie d'une meilleure compréhension de leur traduction comptable.
Il a nécessité de revenir sur un certain nombre de considérations diffuses recensées dans la littérature actuelle afin de bien cerner les enjeux sur la possibilité d'arriver à construire un classement opérationnel qui ne porte pas atteinte à la spécificité de l'activité associative, sachant au demeurant

[24] Cf. les travaux et les rapports du CNVA et de la CPCA qui relayent auprès des pouvoirs publics les demandes diverses des associations mais essentiellement au niveau national alors que les enjeux réels pour nombre d'associations se situent à présent dans la contractualisation décentralisée, ce qui constitue un des enjeux de cette problématique.
[25] Par exemple le calcul de la « valeur ajoutée », socle du système de comptabilité publique et privée. Ce fut en partie l'objet de la réforme du Plan Comptable Général en 1982, toujours en vigueur, en dépit de quelques aménagements pour tenir compte de l'évolution des normes internationales.

que celle-ci n'est pas du tout prise en compte, sauf exception, dans la normalisation comptable qui lui est imposée actuellement.

1. La légitimité du financement public des associations au nom de l'intérêt général et de l'utilité sociale

1.1 Une légitimité « en procès » ou « en progrès » [26]?

Il a été longtemps d'usage de rappeler, à propos de la pratique de subventionnement de la puissance publique à l'égard des différentes parties prenantes, que : *« la légitimité des subventions n'est pratiquement jamais mise en doute »* (HERZOG R., 1988). Ce constat général ancien qui a prévalu en particulier pour les associations est-il toujours de mise aujourd'hui ?
La réponse pour autant qu'elle reste positive est assortie le plus souvent d'une condition restrictive, qu'a institué progressivement la doctrine des pouvoirs publics au cours du temps et qui est devenue l'antienne des rapports et des commentaires autorisés sur le sujet :

> ***« Dès lors que l'association remplit des missions d'intérêt général, il apparaît légitime que pour son projet associatif, elle obtienne des financements publics »***

Extrait du rapport de J.P Decool, mai 2005, p.73

En dépit du large consensus sur le financement public des associations qui répondent à ce critère, la définition de ce dernier demeure particulièrement floue et fluctuante, en raison de la malléabilité du concept d'intérêt général, de la proximité plus ou moins recherchée avec les missions de service public, des confrontations entre les différentes sources de droit positif et de jurisprudence concernant cette notion.

> *« Les associations en France, dépendant pour une part importante du financement public, les questions de légitimité et d'instrumentalisation peuvent se poser. En tout état de cause, une des façons de lever toute ambiguïté est de s'assurer de l'existence de critères de légitimité comme la réalisation d'un projet, la transparence, l'évaluation.. »*

J.M Bloch-Lainé au Comité Economique et Social Européen, mars 2004

Que cette proposition, parmi tant d'autres, marque une inflexion certaine dans l'esprit de beaucoup d'acteurs en accentuant la dimension proactive de la nature du projet et de son objet au détriment de la qualification de la structure, est significatif. Mais elle est loin de s'imposer au moment où certains s'interrogent sur le recours croissant au droit public pour définir les profils de légitimation des acteurs marchands et non marchands (CHAUVIERE, 2006).

Il n'y a pas lieu ici de se livrer à un réexamen de ces problématiques qui conduisent régulièrement certains rapporteurs à recommander le recours à un label ou un statut discriminant à caractère « social » ou « sociétal » à l'aide d'un faisceau d'indices permettant d'inventorier les « spécificités méritoires » (BLOCH- LAINE, 1994) des associations pour qualifier leur « utilité sociale » [27].

[26] A l'instar du Conseil d'Etat qui demandait une reformulation de l'intérêt général et le maintien d'une conception évolutive, dans son rapport : « réflexions sur l'intérêt général » publié en 1999.
[27] Le dernier en date, qui s'ajoute à une vaste littérature sur le sujet, étant le rapport cité supra de J.P Decool, qui évoque la proposition, déjà maintes fois initiée, de créer un label « d'intérêt sociétal », mais il semble le destiner à la grande majorité des associations en reprenant le découpage traditionnel de leurs activités (Decool, 2006).

Rappelons, au service de cette cause, les traits majeurs qui orientent les débats actuels sur la nature de l'utilité sociale des associations et qui cherchent à éviter une démonstration autoréférentielle [28]:

- elle est fortement contingente (besoin/projet), et territorialisée (locale),
- elle n'est pas ou peu dissociable de la genèse du projet en fonction des « investissements de forme » des bénévoles et des travailleurs associatifs (M. Hély, 2006)
- elle résulte d'un processus d'innovation sociale incrémental issu de la co-construction du projet par différents acteurs,
- son évaluation demeure irréductible aux seules approches quantitatives et monétaires….

L'impuissance à en définir strictement les contours et la mesure n'enlève en rien à la volonté de tenter de mieux discerner avec son aide le positionnement des associations, puisque le degré de convergence autour de ce critère apparaît chez tous les auteurs et acteurs comme spécifiquement discriminant.
Mais en ne considérant que trois champs :

- nature de l'opérateur
- nature de l'opération
- nature de la gestion,

on sous-estime le rôle de la nature des ressources (et donc du bénévolat et des financements), qui ne peut plus aujourd'hui se déduire implicitement de la nature seule des opérations marchandes ou non-marchandes ou de la nature de la gestion.
Cette dimension nous paraît indispensable à prendre en compte pour améliorer la compréhension de chaque modèle associatif [29].

1.2 La définition de l'intérêt général reste définie par l'autorité administrative et demeure donc relativement contingente à ses choix politiques et aux caractéristiques nouvelles de la gouvernance territoriale

L'intérêt général reste le plus souvent défini par sa proximité avec la notion d'intérêt public et dépend alors de l'orientation des politiques publiques aux différents niveaux de leur découpage territorial et de leurs compétences qui ne sont pas nécessairement harmonisés.

Question : « *L'activité subventionnable présente-t-elle un intérêt général ?*
Réponse : « Elle doit correspondre aux missions de service public relevant du ministère »

extrait de la circulaire DGEFP du 4/05/2002 du Ministère de l'emploi et de la solidarité

Il a été souligné, à partir d'éléments de jurisprudence récente, l'absence de passerelles entre l'intérêt général et «l'intérêt local » (communal, par exemple), ce qui poussait à exclure la possibilité de financements locaux à des associations ayant une portée nationale (Conseil d'état 23/05 1989, 06/05/1996).

La manifestation de ce « conflit d'intérêt » a pris, en effet, valeur d'exemple pour témoigner des enjeux de la superposition croissante d'espaces administratifs territorialisés dotés de compétences transférées, et la création d'institutions intermédiaires para-administratives sous forme associative à partir d'un démembrement des services publics, qui financent les initiatives associatives dans le cadre d'une nouvelle gouvernance territoriale [30].

[28] On est loin de la définition retenue par l'instruction fiscale du 15/09/1998 reprise dans celle du 18/12/2006, qui qualifie *« d'utilité sociale l'activité qui tend à satisfaire un besoin qui n'est pas pris en compte par le marché ou qui l'est de manière insatisfaisante.. ».*

[29] Selon l'ambition de l'étude CPCA, avril 2007, p.70

[30] Pour caractériser les problématiques de « la gouvernance territoriale », on pourra se référer aux textes de B.Eme, qui éclairent ces problématiques en dévoilant les tensions qui naissent de « poly-gouvernances locales » et entraînent « une complexification des régulations qui, de manière parfois très cachée, s'enchevêtrent sur les

De façon plus radicale, d'aucuns ont noté que depuis la décentralisation de 1982, cette notion d'intérêt général « a subi de multiples atteintes » (P.CALLE, 2002).

« Pourtant, le transfert de compétences de la sphère publique à la sphère privée reste avant tout la conséquence organique des lois, comme celles sur la décentralisation, qui ont favorisé le développement de relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics sous la forme de partenariats et de conventions d'objectifs » (N. PETITEAU, 2004).

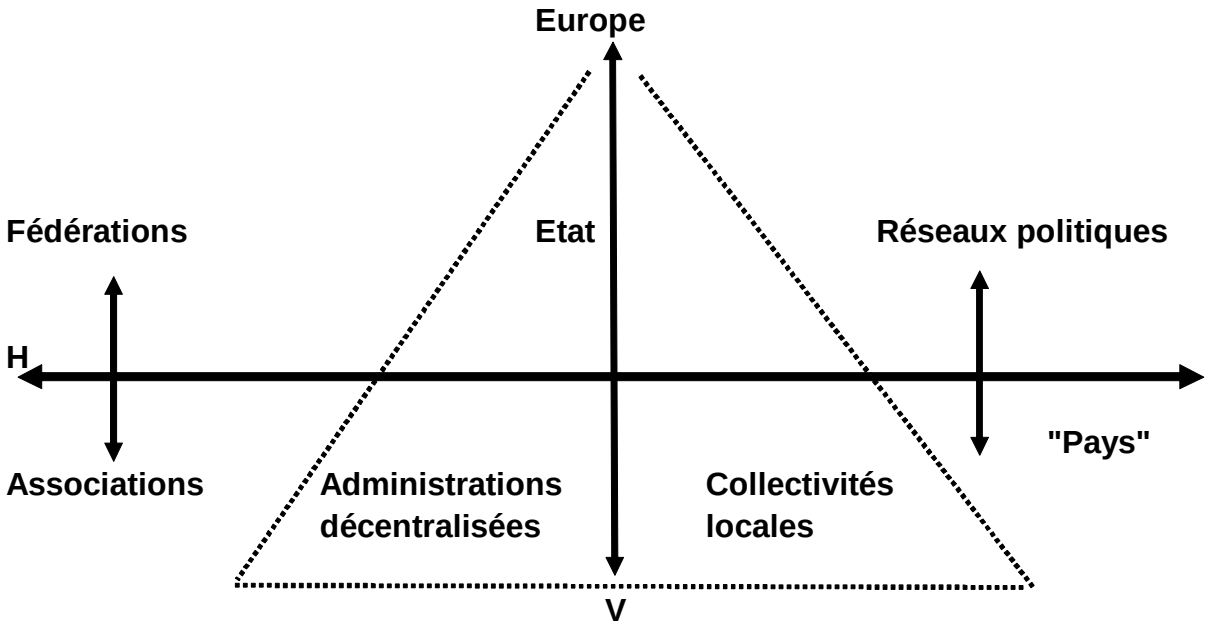
Des critiques sur les effets ambivalents de cet enchevêtrement de compétences, ont commencé de s'élever au sein même des institutions publiques. En particulier, le risque que ce climat nuise fortement à la coordination des politiques locales au sein desquelles les associations vont devoir justifier leurs projets.

Les principales remarques relevées dans le rapport de P. Richard à propos de la maîtrise et du pilotage de la dépense publique concernent :
- les surcoûts de l'élévation du nombre d'échelons d'administration locale
- la dilution des responsabilités par démultiplication des intervenants
- le défaut de lisibilité et de coordination des politiques….

Extrait condensé des remarques du rapport : « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques », P.Richard, décembre 2006

Dans bon nombre de cas, les projets d'associations ne font que reproduire au niveau local (ou s'y conformer) les orientations collectives décidées au sein de fédérations ou de réseaux nationaux plus ou moins formels, dont elles ne sont qu'un maillon. Confrontées au besoin de conduire des missions d'intérêt général dans un processus de « subsidiarité » au niveau local, et dépendantes des combinaisons parallèles de régulations verticales et horizontales chez leurs partenaires, elles « se trouvent inscrites dans des espaces restreints de négociations contraintes leur laissant peu de marges de manœuvre » (B.EME, 2005)
Les enjeux de ce type de construction ont été mis en évidence par Serge Koulytchizky dans l'analyse des interactions entre tous ces partenaires ou parties prenantes, qu'il rassemble sous forme d'un schéma des lignes de force d'une nouvelle gouvernance (dont nous présentons une version adaptée ci-dessous) :

territoires, si bien que nombre d'acteurs (même très bien placés aux nœuds stratégiques) ne parviennent plus à lire les processus de décision ou entrevoir les lieux de pouvoir » (B.EME, 2005)



V : liens verticaux d'aménagement du territoire
H : liens horizontaux de proximité: partenariats d'initiatives locales

Adapté de serge Koulytchizky, 2006

Il montre combien *« la construction de l'intérêt général à partir de l'initiative locale »* résulte de différents processus incitatifs et contraignants auxquels participent principalement :

- la décentralisation et le démembrement (ou démantèlement) de services publics
- les strates d'interaction au sein de formes modernes d'économie mixte (intercommunalité, SEM..)
- et plus particulièrement le fédéralisme et le réseautage des associations sous forme « d'attelages coopératifs » qui permettent d'instituer « l'association locale sur une activité de proximité » à partir d'une globalisation du projet associatif entre partenaires publics et privés.

Il est amené à penser que :
« Cette construction paraît harmonieuse, mais elle résiste mal à l'examen des faits, d'une part parce que la nouvelle subsidiarité n'est en droit nulle part, d'autre part parce que les associations sont généralement soumises à la tutelle des pouvoirs publics et de leurs propres structures de représentation nationale (fédérations). »../..
Il en déduit que *:*
«Cela permet de comprendre que les initiatives de terrain qui ne s'inscrivent pas dans un projet global et dans une enveloppe financière nationale et européenne ont peu de chances d'aboutir ».
Néanmoins, à l'appui de sa thèse, il défend le rôle du « pays » qui contribue à construire la proximité et le dialogue nécessaires à assurer la promotion d'un environnement :
« prometteur pour la construction de l'intérêt général, celui des pays en alliance avec le secteur associatif ».

« Place de l'économie sociale dans la construction de l'intérêt général à partir de l'initiative locale », S.Koulytchizky, 2006

Il ressort de telles analyses que les problématiques de financement des associations ne peuvent être analysées indépendamment de cette évolution de leurs environnements institutionnel, juridique et politique. Ainsi, le glissement du concept d'intérêt général vers celui d'utilité sociale pour légitimer un projet associatif devient une construction de plus en plus contingente aux modes de gouvernance territoriale.

1.3 Les segmentations des « services public » retenues actuellement par l'Union Européenne risquent de conduire à de nouveaux découpages selon les secteurs des activités associatives

Pas plus que l'intérêt général, la notion de service public n'a une définition légale et claire, puisque souvent défini comme *« une activité d'intérêt général exercée par une personne publique ou sous son contrôle… ».* Bien qu'on puisse lui associer certaines caractéristiques spécifiques à l'aide desquelles il est possible de définir des « missions de service public », la conception extensive ou banalisée d'une telle définition élargit le champ des services qui peuvent alors être pris en charge par diverses entités publiques ou privées autres qu'associatives.
Il est rappelé, notamment dans le rapport du Conseil d'Etat consacré aux « réflexions sur l'intérêt général » (1999) que le droit Français a déjà admis « qu'il n' y a pas d'incompatibilité de principe entre l'accomplissement d'une mission de service public et le respect du droit de la concurrence ».
La définition du périmètre des services publics ne pouvant être réduite à la notion d'intérêt général, on comprend l'inquiétude des différents acteurs concernés devant les risques de réglementation européenne qui contraindrait les opérateurs à effectuer ces missions en se soumettant au droit concurrentiel.

L'Union Européenne se propose de distinguer, dans le respect des identités nationales, les différentes conceptions que chaque état fait prévaloir de l'intérêt général pour définir la segmentation des services exposés ou non au régime de la concurrence, et soumis au champ de la directive « Bolkenstein » (2006).
Mais la question des différents statuts européens destinés à délimiter les périmètres des services d'intérêt général n'est toujours pas tranchée, et les avis diffusés par différents canaux autorisés divergent, car des oppositions de fonds subsistent entre la commission et le parlement sur ce sujet.
A partir du concept des SIEG, services d'intérêt économique général, retenu initialement s'est progressivement opérée la partition suivante entres les SIG, services d'intérêt général à caractère économique (qui s'apparentent à des services publics marchands) et les SSIG, services sociaux d'intérêt général. Ces derniers pouvant être exclus de la directive mais sans régime particulier.

Il est difficile de considérer que la qualification de tels services puisse s'effectuer sans recourir à des périmètres définis de manière très explicite.

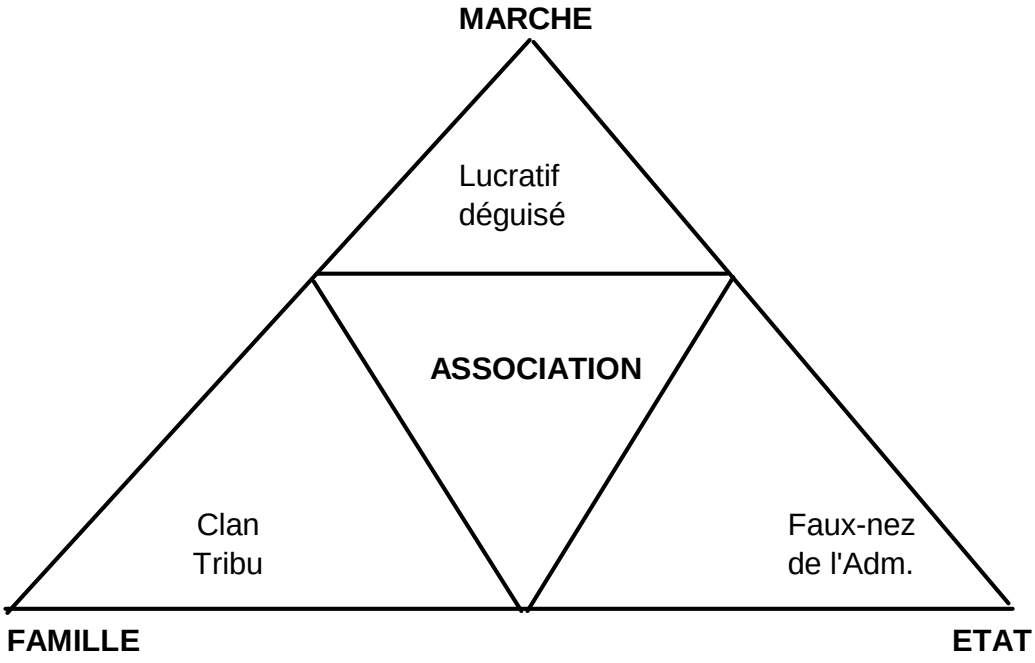
Cette évolution se fait déjà ressentir puisque le texte définitif de la directive services amendé par le Parlement européen précise que les SSIG recouvrent des *« services d'intérêt général non-économiques, des soins de santé publics et privés et des services sociaux, tels que le logement social, les services à la petite enfance et à la famille ».*
Comme le rappellent certains observateurs, cette situation illustre la fragilité du statut juridique et politique des structures poursuivant des missions d'intérêt général.

Pour certains auteurs, la solution consiste à renforcer le travail entre pouvoirs publics et associations afin de *« déterminer toutes les exclusions de droit et de fait de l'application de la directive »* (CPCA, 2007). Ce travail ne peut éviter de réaliser ou de déboucher sur une nouvelle partition des activités associatives.

1.4 Le positionnement structurel de l'association et la nature de ses ressources sont de plus en plus déterminants pour qualifier le projet associatif

Le statut associatif offre beaucoup de souplesse lui permettant de servir de refuge à des montages de projets extrêmement diversifiés. Il peut être utilisé pour réaliser des projets sans rapport à l'intérêt général et tendre vers la seule satisfaction d'intérêts particuliers plus ou moins marchands. Mais à l'inverse, il peut être utilisé pour organiser des missions de service public sous contrôle exclusif, jusqu'à offrir un support pour contourner de manière plus ou moins régulière certaines règles du service public et dénaturer le statut associatif (J.FIALAIRE, 2003)

Il est coutume de situer ces enjeux à travers une logique quaternaire, schématisée par H. Noguès à partir des analyses d'A. Evers [31], en convenant toutefois de se méfier de la porosité des frontières entre les différents statuts et de l'inconvénient de les situer sur un même plan.



Afin de limiter les dangers, des précisions juridiques sont venues au cours du temps encadrer les montages associatifs de mise en oeuvre des services publics, tandis que les activités non lucratives marchandes des associations sont soumises aux règles commerciales et fiscales. Mais les distinctions à opérer restent difficiles dès lors que le désir de soutien des pouvoirs publics à des initiatives privées encourage le montage de projets associatifs ad hoc, que les collectivités locales développent de tels projets institutionnels ou qu'elles sont tentées « d'instrumentaliser » certains acteurs associatifs en réduisant leur autonomie pour en garder le contrôle.

Le recours aux associations :
« pour assurer la gestion et l'exécution de services publics est dans son principe parfaitement légitime et souvent souhaitable »

Rapport du Conseil d'Etat, 2000 (J.D Dreyfus, AJDA, 2002)

[31] Présentation qu'en donne H. Noguès dans « De l'innovation économique à la transformation sociale », (H. NOGUES, 2006)

Ces associations, dont l'éventail s'élargit, combinent systématiquement des acteurs et des ressources qui appartiennent aux sphères publique et privée selon des logiques d'ajustement très variées.
En fonction de leur degré de *«transparence »*, ces associations administratives, para-administratives (ou parapubliques), sont généralement considérées « à risque », notamment pour « gestion de fait » et de requalification juridique des contrats, risques auxquels elles peuvent se soustraire en établissant des conventions.
Toutefois les appréciations divergent profondément et les facultés de discernement en sont d'autant réduites, en dehors d'une instruction de type judiciaire.

Ainsi il a pu être rappelé récemment qu'une :
« collectivité qui a créé une association, pour exercer une mission de service public à caractère administratif, peut lui octroyer librement des subventions, dès lors qu'elle ne peut être regardée comme une entreprise intervenant sur un marché concurrentiel ».
« L'arrêt rendu le 6 avril 2007 par la section du contentieux du Conseil d'Etat ne permet cependant pas de pallier les risques inhérents aux relations entre la personne publique et une association transparente, sur l'appréciation desquels les juridictions administratives et les juridictions financières divergent ».
A. Le Roux & A.J Exbrayat, 2007

S'il apparaît vain de chercher à effectuer un repérage ou un catalogue précis de telles structures associatives, on observe que, parmi le faisceau d'indices généralement retenu, ceux relatifs à l'origine, à la masse et au contrôle des financements : privés ou publics, jouent un rôle prédominant et qu'il sont sanctionnés de manière différenciée.

Parmi quelques éléments financiers qui interviennent dans ce faisceau d'indices on relèvera :
- le seuil de 75% de financements publics (pour valeur indicative [32]),
- le reversement de subventions et le contrôle de leur utilisation,
- la transparence financière (production de bilans, consolidation des ressources..),
- les seuils de conventionnement établis en fonction d'une consolidation monétaire des « subventions »……

[32] Dans une circulaire du 15/01/1988, le Premier Ministre évoquait « le problème particulier des associations para-administratives » pour lesquelles le financement public dépassait 75% du total des ressources, et qu'il souhaitait voir disparaître.

2. Quels modes de financement public pour les associations ?

2.1 Identifier le poids et la nature des financements publics dans les ressources associatives

Les éléments de synthèse statistique figurant dans les tableaux ci-dessous sont essentiellement issus et assemblés à partir des trois études menées par V. Tchernonog depuis les années 90 sur la physionomie du secteur associatif Français (enquête sur les associations employeurs) [33].
D'après les informations provenant de l'enquête réalisée en 1999, il est souligné que « 65% des associations bénéficient d'un financement public », chiffre qui serait de 75% dans la dernière enquête de 2005. On observe que le poids de ces financements se renforce considérablement en passant de 44,1% à 53,7% sur la première période considérée. Ces chiffres sont encore plus élevés sur la période la plus récente, mais la dernière enquête, comme le montre le tableau 1, a utilisé des catégories différentes des précédentes ne permettant pas un rapprochement fidèle, mais seulement un calcul déductif de notre part .

Tableau 1 : Synthèse des ressources financières

Origine	V. Tchernonog		Matisse- deloitte	ISBL (1)
	1990	1999	2005	2002
Recettes d'activité (privée)	*39.8 %*	*31.2 %*	*20 %*	*27.5%*
Cotisations, dons, mécénat	*16.1 %*	*15.1 %*	*16 %*	
Revenus des placements et divers			5%	
Total Ressources privées	**55.9 %**	**46.3 %**	**41 %**	**37%**
(Subventions)			**(38%)**	
Total Ressources publiques	**44.1 %**	**53.7%**	**59%**	**63%**

(1) ressources du secteur sans but lucratif «calculée pour les besoins du programme de comparaison internationale J. Hopkins », document CNVA, 2007.

Dans le cadre de la première étude, quatre secteurs présentent un intérêt particulier, car ce sont eux qui reçoivent et concentrent la quasi-totalité des financements publics. Il nous paraît donc intéressant de se pencher sur la morphologie de leurs financements publics.
Ce sont ceux dénommés dans l'enquête : « Action sociale », « Santé », « Culture », et celui de « l'éducation, formation, insertion » [34].

A eux quatre :
- ils représentent un peu plus d'un tiers du nombre total d'associations (34.5%), et totalisent plus des deux tiers des ressources financières des associations (68%),
- ils concentrent majoritairement les financements publics : 79 % du total, et d'autres apports indirects, non pris en compte dans ces ressources tels les apports en nature (notamment locaux)…

[33] Première enquête dont les résultats figurent dans les N°253-4 et 258 de la RECMA en 1994 et 1995, suivie de l'enquête plus large de 1999, « Logiques associatives et financement du secteur associatif » dont les résultats sont communiqués dans le rapport de V. Tchernonog pour la MIRE (2000), et enfin de l'enquête « sur les facteurs de fragilité» réalisée avec le cabinet Deloitte en 2005, dont les résultats sont disponibles sur le site http://www.deloitte.com

[34] D'après les informations sur le contenu de ces rubriques il s'agit ici de « l'insertion professionnelle » et non pas les activités d'insertion par l'économique.

- enfin, d'après les chiffres fournis, le montant moyen de leur financement public est en général systématiquement supérieur à la moitié de leurs ressources totales et atteint presque les deux tiers pour cet ensemble : 61%, sachant que ce montant de ressources publiques est environ 7 fois supérieur à la moyenne des autres associations.

Enfin, on doit supposer qu'ils contiennent à priori les 6% d'associations réalisant les 4/5 du budget cumulé et donc perçevant plus de 80 % des financements publics, montrant un très fort niveau de concentration des financements publics.

Tableau 2 : Part des financements publics

Part des financements publics dans le total des ressources (en %)		Poids relatif du secteur (en %) *	Nbre associations par rapport au total
Action sociale	70	41	8.2
Culture	63	12	17.9
Education, formation, insertion	51	16	6.0
Santé	51	9	2.4
(1) Moyenne / (2) Total	(1) 61	(2) 79	(2) 34.5

* Part des financements publics reçus par le secteur sur le total reçu par l'ensemble des associations

Il est bien difficile de distinguer la nature des financements publics selon leur nature, comme l'avait déjà montré la première enquête menée en 1990 où la tentative de distinguer «l'achat de prestations, le remboursement de prestations et la subvention » semble s'être révélée peu concluante.
L'analyse a donc privilégié une approche par niveau territorial de collectivité publique, qui est à l'origine de la ressource et nécessairement plus facilement identifiée par les associations.
Cette ventilation est reconduite dans l'enquête de 1999, (et reprise dans celle de 2005) dont les résultats sont présentés dans le paragraphe intitulé : *« La contractualisation des relations financières entre Pouvoirs publics et associations ».*
Ces résultats font apparaître une grande dispersion des sources de financement public :

Tableau 3 : Poids relatif des financements publics selon l'origine

Etude 1999	En % du total des financements publics	Action sociale	Santé	Culture	Education Formation Insertion
Communes	28.3	11.9	19.0	56.6	12.5
Départements	17.3	29.6	3.4	10.9	11.9
Région	5.4	4.9	0.2	5.9	15.4
Etat	27.9	28.3	11.1	25.5	48.2
Europe	2.2	0.7	0	0.3	10.7
Organismes sociaux	16.0	24.7	66.3	0.8	1.4
Autres financts publics	2.8				
TOTAL	100	100	100	100	100

Elle est cependant assez éloignée de celle qui ressort de l'enquête de 2005 notamment en ce qui concerne la part des organismes sociaux qui laisse penser que des reclassements différents et significatifs ont pu avoir lieu :

Tableau 4 : Poids relatif des financements publics selon l'origine

En % du total des financements publics	1999	2005
Communes	28.3	22
Départements	17.3	22
Région	5.4	7
Etat	27.9	27
Europe	2.2	2
Organismes sociaux	16.0	9
Autres financts publics	2.8	3
TOTAL	100	100

Lors de la seconde enquête (1999), il a été demandé aux associations de n'opérer une distinction qu' *« entre, d'une part, les subventions ou financements publics visant à soutenir le projet associatif et, d'autre part, les financements correspondant à des prestations de service »*.
Il apparaît néanmoins que cette partition a soulevé de nombreux problèmes, un grand nombre d'associations se trouvant dans l'incapacité de répondre ou de ne pouvoir justifier qu'une partie de la nature de ses ressources selon ce découpage, ce qui confère aux résultats une plus grande relativité, une faible représentativité et **confirme, si besoin en était, la difficulté de saisir cette distinction dans le cadre budgétaire puisque celui-ci ne le permet pas dans sa configuration actuelle.**

Malgré leur niveau d'approximation les chiffres indiqués reflètent des éléments de différenciation entre secteurs assez conformes aux représentations courantes :

Tableau 5 : Subventions et achats de prestations (publiques)

Financements publics	% Subventions	% Achats prestations	Total
Action sociale	52	48	100
Culture	68	32	100
Education, formation, insertion	47	53	100
Santé	56	44	100
Ensemble	61	39	100

Dans la dernière enquête, le glissement analytique peut-être observé puisque ce besoin de différenciation induit deux nouvelles catégories :

- ***Recettes d'activité publiques et privées*** : 41%
- ***Subventions publiques*** : ……. 38%

Pour un total des financements publics de : 59%

Mais les chiffres ne sont pas plus amplement détaillés et ne permettent pas d'approfondir le commentaire.

Au total comme le note l'auteur du rapport, il ressort que [35] :

- *« les financements publics sont très concentrés dans quelques associations de grande taille »*
- *« plus la part des financements publics augmente dans le budget et plus le type d'associations correspondantes mobilise une masse importante de financements publics »,*
- *« les financements publics qui ont donné lieu à des contrats de prestations concernent 10% du nombre total d'associations et représentent 40% des financements publics hors financement en provenance des organismes sociaux »,*
- les associations concernées par les contrats de prestations sont le plus souvent *« les établissements sociaux et les grandes associations d'action sociale, les centres de formation, les associations de jeunesse et d'éducation populaire, les associations culturelles dans certains domaines, par exemple l'organisation de spectacles ».*

On retrouve dans cette liste la quasi-totalité du secteur associatif « agrémenté », « habilité » et largement institutionnalisé, car muni des prérogatives accordées aux structures qui assurent une fonction de quasi-service public.

2.2 Le besoin d'une clarification juridique pour classer ces financements

Comme le montre ces enquêtes il est de moins en moins aisé de distinguer clairement les différents modes de financement public d'entités privées opérant pour le compte de l'état ou des collectivités (PMDP).
Sont en général recensés :

- les achats de consommations directes (sous forme de marchés publics) en fonction de leurs besoins spécifiques,
- les financements collectifs redistribué par le biais des transferts socialisés réglementés (organismes sociaux, établissements spécialisés),
- les aides indirectes aux personnes qui transitent par le biais d'opérateurs publics ou privés dans le cadre de politiques nationales (contrats aidés…),
- les concours financiers attribués à des entités privées pour des missions de service public (partenariat, délégations…) ou pour des missions d'intérêt général ou local.

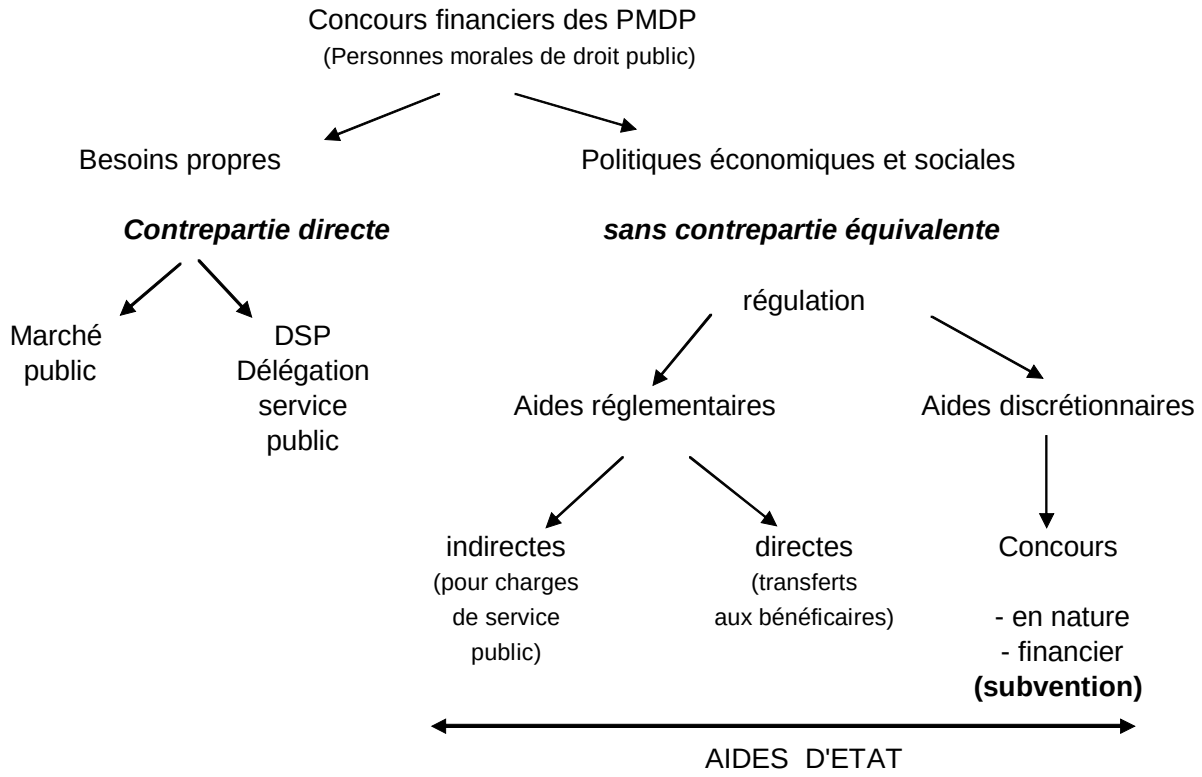
A l'initiative de plusieurs directions générales de services de l'Etat [36], après avis favorable du CNVA, a été publié un ***« guide méthodologique »*** en avril 2007, destiné à faciliter le travail des autorités administratives et *« apporter aux dirigeants des associations, partenaires privilégiés de l'action publique, les informations nécessaires pour appréhender les caractéristiques de ces divers contrats ou conventions ».*

[35] Ces remarques sont issues de l'article de synthèse paru dans la RECMA N° 282 au sujet de l'enquête et non du rapport lui-même.
[36] Initiative souhaitée par le premier Ministre à l'occasion de la clôture de la Conférence de la vie Associative, à laquelle se sont associées les Direction des affaires juridiques, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Direction générale de la comptabilité publique et Direction générale des collectivités locales.

Ce guide, de 40 pages très denses, est assorti de commentaires de jurisprudence. Il entend *« clarifier les termes de subvention, de marché public et de délégation de service public afin de leur permettre de choisir la procédure la mieux adaptée à chaque situation et d'identifier, notamment, les conditions dans lesquelles la technique de la subvention peut-être utilisée sans encourir un risque de requalification par le juge ….. car certains gestionnaires publics … commettent une confusion entre subvention et prestations de services, entre convention d'objectifs et marchés publics ».*

Il est présenté un essai de classement qui nous paraît loin de lever toutes les ambiguïtés pour plusieurs raisons qui tiennent essentiellement à sa vocation généraliste et la volonté d'englober toutes les aides d'état.

Schéma de synthèse construit par l'auteur à partir du guide de la DVAEF, 2007



Parmi les remarques principales sur son contenu :

- Il est fait une large place à la définition de la commande publique et aux risques de requalification des autres formes d'aides, venant ajouter ainsi aux avis autorisés qui, depuis 2001 (refonte du code des marchés publics), font largement écho à ces risques et contribuent à créer chez les acteurs un climat de méfiance et de crainte sans doute exagéré (cf. infra la circulaire de la DGEFP).

- Le statut des aides est précisé recouvrir des concours réglementaires ou discrétionnaires concernant tous les tiers qu'ils soient privés (comprenant les entreprises et les ménages) ou publics (opérateurs de l'état) et ceux qui appartiennent au système de la sécurité sociale. Il fait explicitement référence à la notion d'aide d'état définie dans la législation européenne qui concerne essentiellement les aides à destination des entreprises (en référence à l'arrêt Altmark).

En revanche, il précise bien que :
« les formes de financement public (ou privée : sécurité sociale, mutuelle de santé) désignées sous l'appellation de prix de journée, forfait journalier, dotation globale ne sont pas dans le champ des subventions ».

- La notion de subvention est cernée à l'aide de trois critères :
  - ***l'acteur qui prend l'initiative du projet***
  - ***la présence ou l'absence de contrepartie directe pour l'autorité administrative***
  - ***la réaffirmation de l'absence de droit à subvention***.

- La subvention y est analysée principalement à travers le prisme de :
  - la définition du code des marchés publics
  - l'application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui fixe le seuil d'établissement de conventions à 23 000 €.

Le guide reste peu explicite sur la façon d'aborder la notion de contrepartie. Pourtant elle semble constituer l'enjeu majeur, pour établir si le financement public est octroyé pour compensation de cette contrepartie ou s'il doit s'assimiler à une aide (sans contrepartie) [37]?

« *Le champ de l'insertion et de la formation professionnelle présentant un* ***caractère à la fois d'intérêt général et concurrentiel****, il importe d'adopter la démarche la plus appropriée, c'est-à-dire soit l'octroi d'une subvention, soit l'achat d'une prestation ».*

« Dès qu'il y a contrepartie directe pour la personne publique (remise d'un rapport d'étude, propriété intellectuelle des résultats), il s'agit d'un marché public... »

Extrait des circulaires DGEFP N°2002-30 et 2002-32 du 4 mai 2002

A l'appui de cet enjeu est produite dans le guide une citation extraite du Bulletin juridique des contrats publics qui, à propos de cette incertitude, relève que : *« dans un cas, c'est l'intention d'acquérir un bien ou un service, que l'on a soi-même défini ; dans l'autre, c'est la volonté d'aider à la réalisation d'une situation que l'on a pas définie, ni même parfois envisagée, mais que l'on a intérêt à voir se réaliser »* [38].

A l'aide de cette approche, il nous apparaît possible de dresser des contours plus précis aux modes de financements publics susceptibles d'être attribués à des associations.
Il s'en dégage quatre types de configurations selon le mode « d'intégration » ou « d'externalisation » de la participation de l'opérateur public :

- **« faire »** : au moyen d'achats directs de prestations (marché public)
- **« faire faire »** : délégation de service public (DSP)
- **« faire avec / faire ensemble »** : utilisation d'opérateurs sélectionnés et habilités (assimilés à l'opérateur public)
- **« aider à faire »** : apport de ressources limité et momentané.

[37] L'exemple de jurisprudence cité est malheureusement celui d'un GAEC agricole, et le commentaire inspiré de remarques de la Cour de justice : « les subventions publiques peuvent être regardées comme la contrepartie des prestations effectuées et, dès lors, comme une mesure ne constituant pas une aide d'Etat au sens des articles 92 et suivants des traités..(Arrêt Altmark…)
[38] N°38, janvier 2005, Etude de la Direction des Affaires juridiques sur le thème des relations entre l'Etat et les associations.

Action	Contrat	Initiative	Sélection	Ressource	Contrôle	Durée
Faire	Marché public	Public	concurrence	Publique	Cahier des charges	Marché
Faire faire	DSP	Public	concurrence	Privée	Cahier des charges	Reconductible
Faire avec	Habilitation	Mixte	éligibilité	mixte	Tutelle	Reconductible
Aider à faire	Convention	Privée	projet	mixte	Privé	convention

Le champ des problématiques du financement des associations se situe sur les frontières existant entre ces différentes situations et les diverses typologies existantes sont toutes déterminées par les délimitations opérées entre ces 4 univers de contrats, qu'on se place sur le terrain juridique ou économique :

- dans les deux premiers cas, l'association est ramenée au rang d'opérateur privé qui doit affronter les modalités d'appel à concurrence pour un « contrat complet » et délimité dans le temps ; la problématique se situant sur la nature des opérateurs privés qu'il convient ou non de discriminer en fonction de clauses sociales éventuelles ;
- dans les deux derniers cas, les modalités de partenariat et de soutien (qui constituent les deux aspects de ce mode relationnel) se situent clairement hors champ concurrentiel et doivent être transparentes et connues ; il en existe déjà de multiples formes qu'il convient d'analyser pour évoquer leurs incidences sur le financement des associations concernées.

2.3 Les procédures d'éligibilité et de discrimination

Afin d'encadrer un tant soit peu la faculté de disposer de certaines ressources non marchandes publiques (subventions) ou privées (donations, legs..), les administrations ont progressivement déployé plusieurs régimes de reconnaissance officielle, d'agrément et d'autorisation mobilisant des critères de « signes de qualité » distinctifs et sélectifs, mais relevant le plus souvent de leur pouvoir discrétionnaire.
Leur attribution permet à l'association d'accéder à certaines ressources privilégiées publiques ou privées de se voir concéder certaines capacités d'action et quelques avantages économiques et fiscaux.

La gamme de ces divers types d'agréments s'est élargie et continue de s'élargir avec le temps si bien qu'il est coutume de ne pas donner d'inventaire exhaustif. Par ailleurs l'utilisation d'un vocabulaire mal identifié conduit souvent les acteurs à mélanger les vocables concernant les formules de l'agrément, de l'habilitation et de l'autorisation administrative qui constituent parfois des procédures complémentaires indissociables.

Malgré un certain nombre de recherches ciblées, le sentiment qui prédomine est un ensemble très disparate dont la synthèse et la cohérence globale restent à construire tant se mêlent des considérations juridiques et réglementaires variées sur des périmètres redéfinis en permanence en fonction de la nature et de la qualification des activités, opérateurs, structures et missions.

Le statut d'utilité publique (1901)

Le plus ancien qui fait l'objet d'une procédure longue et relativement lourde et complexe, selon tous les auteurs, car il laisse au temps et au rayonnement de l'association le soin de qualifier et vérifier l'utilité publique qui est dans ce cas reliée à l'intérêt général dans sa conception la plus étendue (à tout le territoire).

Les agréments

Ils portent sur ***l'activité associative*** en relation à des missions spécifiques qui relèvent de champs d'action définis généralement par les découpages ministériels. Le chiffre d'une quarantaine d'agréments est habituellement avancé, sans qu'il existe une possibilité actuellement de recensement exhaustif.
L'agrément résulte d'une disposition législative et ses conditions de délivrance sont fixées par décret. Il ne constitue pas un droit et son refus n'a pas en principe à être motivée (actes unilatéraux). Il peut être attribué pour une durée illimitée, mais assorti de conditions de contrôle.
L'agrément peut être lui-même différencié et induire plusieurs niveaux de qualification.

Par exemple le régime d'agrément redéfini en 2005 pour les services à la personne :

Il clarifie et élargit la liste des activités de services à la personne et modifie les périmètres d'action antérieurs. Il est délivré pour 5 ans.
Il distingue :
- l'agrément simple facultatif qui n'est pas obligatoire pour effectuer certaines prestations de services à la personne,
- l'agrément qualité obligatoire (cahier des charges) pour les publics vulnérables.

« En pratique, les structures vont chercher à se faire agréer pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux et sociaux attachés au dispositif réglementaire »…
« Le mouvement associatif, essentiellement positionné sur l'aide à domicile relevait déjà pour la grande majorité ***du régime d'autorisation instauré par la loi de 2002****, rénovant l'action sociale et médico-sociale….* »

« Le développement des services à la personne », CES, rapport présenté par Y.Verollet, 2007

Si l'agrément ne constitue pas un droit à subvention, il en est généralement une condition préalable.
Ex : *La loi du 17 juillet 2001 stipule que seules les associations, fédérations ou unions d'associations agréées d'éducation populaire et de jeunesse peuvent recevoir une aide financière…*

Liste des agréments récents :

2005 - Vacances adaptées organisées
- Assistance maternelle et familiale
- Associations d'usagers (instances hospitalières et services publics)
- Services à la personne

2006 - Associations souhaitant accueillir des volontaires associatifs

L'allongement de cette liste traduit bien l'intérêt des pouvoirs publics de réaliser un encadrement spécifique de certaines activités sensibles ou pour donner un cadre à l'octroi de certaines prérogatives, sans le restreindre aux associations.
Selon certains observateurs ces procédures peuvent apparaître décourageantes pour certaines associations qui préféreront alors acquérir une reconnaissance « sur le terrain » pour bénéficier d'avantages équivalents tout en gardant leur liberté de manœuvre.

Les habilitations

Elles constituent des autorisations accordées par l'Etat, qui peuvent ressortir d'un texte législatif mais aussi d'une convention de service public. Elles ont en principe pour objet une véritable délégation de mission de service public avec les prérogatives rattachées, et dans ce sens sont plus restrictives que les agréments. Les pouvoirs publics déterminent les objectifs (planification) et l'association a toute liberté pour s'organiser de façon à atteindre les objectifs définis.
Elles portent sur l'ensemble de la structure et visent l'institution elle-même, contrairement aux agréments.
La distinction semble assez difficile à opérer sinon par le niveau d'exigences requis et l'assimilation à une mission de service public, et il faut noter que le régime d'habilitation peut concerner aussi bien des associations que des opérateurs à caractère privé ou semi-public (Alphandari, 2000).

Les autorisations administratives

Elles vont souvent de pair avec les habilitations et sont les instruments utilisés par les pouvoirs publics pour réguler un certain nombre d'actions essentiellement dans le domaine social et médico-social en fonction des besoins de la population.
Il n'y a pas de doctrine clairement établie pour le régime des autorisations issues des dispositifs législatifs qui s'apparentent à des agréments professionnels, limités à l'exercice de certaines activités où prédomine la gestion d'équipements, de façon à coordonner leur implantation sur le territoire (schémas directeurs).
Dans le secteur sanitaire et social le régime des autorisations fait l'objet d'une législation spécifique et il est assorti de nombreuses conventions complémentaires et d'habilitations financières pour la prise en charge par la sécurité sociale et les assurances sociales.
Il existe des autorisations très diverses, cependant, concernant des activités particulières, telle celle existant pour les associations de tourisme et celles exerçant des activités d'agence de voyage….

Les clauses préférentielles dans l'attribution des marchés publics

L'extension progressive des registres de la commande publique sous forme de « marché public » a fait apparaître que les associations pouvaient rarement soumettre des offres de nature équivalente aux opérateurs privés marchands en raison de certains handicaps naturels, structurels ou fiscaux, sans que ceux-ci ne puissent être pris en compte.
Un certain nombre de dispositions ont été progressivement aménagées dans le code des marchés publics pour répondre à ce besoin. Mais elles sont considérées soit comme largement insuffisantes (essentiellement réservées à l'insertion et aux entreprises adaptées), soit comme peu incitatives étant donné la complexité et les risques de leur mise en œuvre effective.

Parmi les aménagements les plus significatifs ou les leviers à actionner pour les associations [39] :

- art 10 : l'allotissement
- art 14 : clauses sociales et environnementales
- art 15 : marchés réservés (entreprises adaptées..)
- art 30 : procédure adaptée pour des marchés de service dont l'objet est l'insertion professionnelle et la qualification,
- art 50 : introduction de variantes (valides en complément de l'art 14)
- art 53 critère de performance en matière d'insertion (en lien avec l'objet du marché) et droit de préférence….

Ce dernier article, introduit par la « loi Borloo » du 18/01/2005 et faisant aujourd'hui particulièrement débat, est empreint d'un tel risque que le guide du Minefi : « Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées » a pris le parti d'en limiter la champ d'application « aux marchés publics dont l'objet est la réalisation d'une démarche d'insertion »!

Ainsi, il est constamment rappelé que l'interprétation et la manipulation de ces clauses sont des tâches ardues, car tout marché public reste soumis à une « injonction paradoxale », dans la mesure où l'adjudicateur ne peut s'exonérer de la mise en concurrence et « doit veiller à réduire au maximum les sources de discrimination » ce qui s'oppose à la capacité d'utiliser des clauses préférentielles à caractère social en dehors des marchés spécialisés (Le Moniteur, 7 /09/2007).

En revanche il faut souligner, que selon une réponse officielle :

[39] Il existe des clauses spécifiques pour les coopératives. Le document le plus élaboré consiste dans le cahier spécial du Moniteur du 7 septembre 2007 consacré à la : « Commande publique et insertion sociale », 39p.

« le principe d'égalité de traitement des soumissionnaires (…) n'est pas violé au seul motif que le pouvoir adjudicateur admet à participer à une procédure de passation d'un marché public de services des organismes qui reçoivent de lui-même ou d'autres pouvoirs adjudicateurs, des subventions, quelle qu'en soit la nature, permettant à ces organismes de faire des offres à des prix sensiblement inférieurs….. »
(JO sénat 04/01/2007).

Un tel texte ouvre quant à lui de réelles perspectives d'action pour les collectivités qui désirent véritablement ouvrir le champ des marchés publics aux associations auxquelles elles octroient des moyens financiers complémentaires pour leur utilité sociale.

Début de réflexion sur les composantes juridiques et économiques du financement des associations de l'économie sociale et solidaire en relation à leur institutionnalisation

Ce rapide tour d'horizon semble assez instructif pour caractériser plusieurs niveaux de problématiques, dont nombre d'entre elles ont été identifiées par le CNVA, lors de son dernier rapport (2007).
Il souligne en effet le besoin d'un mise en cohérence de l'ensemble des mesures réglementaires qui ont trait à la vie associative pour une meilleure lisibilité des cadres opérationnels de l'action, et éviter les risques de confusion avec les acteurs à but lucratif ou d'encourager leur développement sur ces champs particuliers.

A ce stade, nous émettons deux remarques complémentaires :

- Comme on peut le constater, la formalisation réglementaire de l'ensemble des procédures d'accès aux financements publics induit des réponses de plus en plus différenciées selon la personnalité des acteurs publics qui ont en charge l'affectation de ces financements et/ou selon les personnes privées qui désirent les obtenir. Elle engage surtout les acteurs associatifs émergents de l'économie sociale et solidaire sur la voie du renforcement des compétences administratives et juridiques dont ils ne disposent pas. Ces compétences n'entrent pas dans le champ de leurs compétences traditionnelles car elles n'ajoutent en rien à la valeur ajoutée sociale de leurs projets. Mais cette évolution peut handicaper leurs capacités d'initiative en les contraignant de mobiliser des ressources importantes qui ne seront pas investies dans le projet social et en détournent les enjeux.

- Parallèlement, cette évolution montre que la multiplication des interventions décentralisées des acteurs publics selon leurs propres logiques institutionnelles conduit à renforcer leurs propres champs de spécialisations fonctionnelles traditionnelles [40]. Ce processus rend d'autant moins accessible la perception claire des enjeux pour démontrer, à travers les dispositifs existants, la légitimité sociale de nouveaux projets, qui s'ancrent dans une logique d'autonomie fonctionnelle. Il importe d'approfondir l'analyse du champ d'activité de ces associations, de leur utilité sociale et de leurs ressources pour en saisir les enjeux réels et juger s'il convient d'aller jusqu'à introduire des *« règles permettant la mise en œuvre d'un certain nombre de « discriminations positives » en faveur des entreprises d'utilité sociale* ? » (C Amblard, recma 283)

[40] Comme le démontre parfaitement B.EME en parlant de ce renforcement induit des « logiques de spécialisation fonctionnelle des entreprises sociales locales alors qu'elles ont contradictoires avec la spécificité des expériences de l'économie sociale et solidaire qui articulent de multiples dimensions », (EME B., 2005)

La tentative de dresser un panorama des identités sectorielles associatives à partir de critères plus proches de ces enjeux se heurte en effet à de nombreux obstacles comme le démontre le tableau suivant qui regroupe les divers classements disponibles et utilisés actuellement dans le champ économique (tableau 6).
En l'absence des données méthodologiques détaillées pour chaque grille, les superpositions ont été reconstruites sur la base de l'hypothèse d'un recouvrement à l'identique des intitulés sectoriels utilisés dans les documents accessibles accompagnant ces typologies, et peuvent donc être en partie contestables.
Leur présentation suit un découpage vertical pour la définition de chaque secteur au sein de chaque typologie, tandis qu'une lecture horizontale permet de comparer les recoupements de contenus d'activité entre elles.
Cette comparaison est utilisée à ce stade pour montrer les risques de recourir à des découpages sectoriels en fonction des seuls indicateurs d'activité sans intégrer les paramètres identitaires des associations qui sont les seuls capables d'améliorer ce mode de représentation et de reconnaissance, dont chacun reconnaît aujourd'hui la nécessité.

Les découpages en secteurs d'activité pour la construction du tableau (6) suit sont issus des documents, travaux ou nomenclatures suivants :

(1) Nomenclature ONU pour les ISBL, Institutions sans but lucratif, source Kaminski, figurant dans le rapport du CNVA, 2007
(2) Typologie par secteurs d'activité du CNVA, (INSEE) bilan de la vie associative 2004-2007, La documentation Française 2007 p 114
(3) Typologie par secteurs d'activité utilisée par V. Tchernonog dans ses enquêtes (CNRS-Matisse et Deloitte), bien que les contenus sectoriels utilisés semblent avoir été modifiés entre les enquêtes
(4) Typologie par modèles économique d'activité (MEA) issu du rapport de la CPCA, 2007
(5) Typologie « juridique » des secteurs associatifs encadrés par l'existence d'un régime particulier spécialement identifié : agrément, autorisation, habilitation…(Alphandari, 2000)
(6) Segmentation proposée par V. Tchernonog & M.Hély : « Les formes de l'action associative », (2003) et d'un recouvrement sectoriel à priori à l'aide des informations fournies par l'auteur dans son document.

On s'aperçoit qu'aucun secteur n'a une définition identique et homogène à l'intérieur des différentes typologies malgré des intitulés semblables dans bien des cas

Ce travail a été reconstitué en préalable afin de mettre en vis-à-vis une reconstruction plus ciblée des paramètres contractuels et fonctionnels qui caractérisent les modes de financements publics des associations à partir des différents éléments abordés dans cette partie et présentée dans le tableau 7, situé infra.

Tableau 6 : Recouvrement à priori de différentes Typologies de classement sectoriel des associations

ISBL (1)	CNVA (2)	ACTIVITE (3)	MEA (4)	JURID (5)	V. T (6)
Santé	Santé	Santé	Sanitaire et social	Sanitaire et social	Associative Gestionnaire
Action sociale	Action sociale famille	Action sociale		Famille	
				Tutelle	
Sports	Sports	Sports	Sports	Sports	Associative prestataire (ou Unipers.)
Culture	Culture	Culture	Culture		
	Tourisme Echang. Internat	Tourisme,	Tourisme soc.	Tourisme	
Loisirs	Loisirs jeunesse	Loisirs / vie soc.			
		Education pop.	Education pop.		
Enseignement recherche	Education formation	Education formation		Education formation	
Expression défense des droits		Expression défense des droits			Associative militante
ONG		Humanit/ caritat.	Solidarité internat.		
économie emploi	economie emploi consommation	économie dévelopt. Local		Consommateurs	
			Insertion (IAE)	Insertion (IAE)	
	logement/ hab.				
Environnement	Environnement		Environnement	Environnement	
Mondes entrep.				Invest. Action.	Association de membres
	Chasse/pêche				
	Vie sociale			Vie politique	
Cultes/congrég.	Asso relig.			Cultes/congrég.	

3. Le statut des subventions aux associations

Tous les auteurs conviennent régulièrement, qu'en l'absence de définition juridique, le manque de rigueur dans l'emploi du terme subventions génère « une extrême confusion », et que les tentatives pour y remédier ne manquent pas, sans succès (BOULOUIS J., 1951).

Le large éventail des termes pour désigner le régime de subventions dans la littérature administrative laisse néanmoins percevoir une convergence des approches pour qualifier un processus d'assistance désintéressé :
Aide – soutien – concours – gratification – libéralité

Toute définition actuelle rassemble au moins trois dimensions :

- l'aspect discrétionnaire et contingent
- la déconnection avec une prestation directe
- l'initiative privée et initiatrice du projet (en lien avec l'intérêt collectif public ou général)

3.1 Une définition toujours en débat

Dans une perspective historique, la subvention publique consistait originellement en une forme d'aide spécifique (secours ou contribution incitative, différente d'une aide réglementaire), discrétionnaire, sans contrepartie directe (puisque ne conférant pas droits à leurs bénéficiaires), et transitoire.
Cependant, il n'échappait pas aux commentateurs qu'une telle expression de la libéralité publique ne saurait être totalement « gratuite » car elle « exprime une solidarité entre les deux parties et une certaine communauté d'intérêts » (HERZOG R. 1988). Les définitions usuelles qui sont l'objet d'un compromis positif sur les caractéristiques de la subvention publique évitaient de s'attarder sur ce deuxième aspect.

Les défauts de ces définitions lacunaires avaient déjà suscité depuis un certain temps des recommandations pour apporter des précisions sur les conditions d'octroi et de versement des subventions. En 1996, la direction du budget de l'époque produira un document selon lequel une subvention sera *« une aide financière versée par une collectivité publique pour des activités dont elle n'a pris ni l'initiative ni la responsabilité et qui ne constitue pas le prix d'une acquisition directe par cette collectivité de biens ou de services. Elle est accordée soit pour favoriser l'exécution d'un service d'intérêt public, soit à titre de secours ou de soutien, si elle a un caractère de libéralité, et n'implique aucun remboursement ultérieur de la part du bénéficiaire »;* Ce qui induit que « le règlement du prix d'une prestation fournie par une association à une collectivité ne saurait être considérée juridiquement comme une subvention » (ALFANDARI, 2000, p319), mais également semble consacrer la liberté d'usage du bénéficiaire.

Toutefois, dans nombre de documents administratifs, telle cette « Instruction commune » de la DGAS Direction Générale des Affaires Sociales en 2003 [41], l'auteur rappelle que la subvention se définit « comme un versement facultatif, précaire et conditionnel », témoignant de fortes réticences à en faire évoluer la doctrine.

Enfin, dernière en date, la définition suivante a été proposée par le CNVA dans un rapport interne en 2005 :

[41] Instruction en date du 8 juillet 2003, relative au financement des opérateurs intervenant dans le champ de l'accueil et de la réinsertion sociale.

« Qu'elle s'accompagne ou non d'une convention, la subvention constitue une contribution financière de la personne publique, accordée à la demande du bénéficiaire et justifiée par des considérations relevant de l'intérêt général, sans que cette contribution constitue le prix d'une prestation de services ou d'une fourniture de biens directement apportée à la personne publique.
La subvention peut-être allouée globalement pour contribuer au financement de l'activité de l'organisme subventionné, ou répondre à un besoin spécifique correspondant à un objet précis, conçu et mis en œuvre par le bénéficiaire. Ce projet peut lui-même porter sur une opération d'investissement ou sur une action en lien avec les politiques et l'utilité publiques.
Dans tous les cas, le régime juridique et financier de la subvention ne relève pas du code des marchés publics. Il est déterminé par les dispositions réglementaires le régissant, complétées, le cas échéant, par les stipulations contractuelles liant le bénéficiaire et la personne publique ».

(CNVA, Rapport du groupe de travail présidé par J.F Collinet, mai 2005)

Cette définition semble fédérer la vision actuelle (elle est reprise dans le guide de l'administration évoqué supra, 2007). Elle marque une inflexion certaine toute récente en insistant sur deux nouveaux éléments :

- un régime juridique particulier qui évoque un encadrement législatif,
- une possibilité de lien contractuel (convention) qui évoque des droits et obligations pour le bénéficiaire.

Néanmoins, la version reprise pour l'application du code des marchés publics qui s'impose juridiquement en l'absence de définition légale est la suivante [42] :

« Une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général, mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière…….. »

Aucune de ces deux positions, ne permet de lever l'ambiguïté naturelle :
Dans la première on insiste sur la référence à des « considérations relevant de l'intérêt général », « en lien avec les politiques et l'utilité publiques », pour financer la structure ou un projet, en restant au dehors du champ d'une commande publique, mais sans refuser des liens contractuels.

Dans la seconde est mis en avant une « opération », qui, justifiée par l'intérêt général, isole l'action d'un tiers dans le temps et l'espace de façon abstraite.

Les enjeux se situent sur cette ligne de partage qui oscille entre, d'une part, le besoin de préserver la flexibilité naturelle de la décision politique, et d'autre part, la demande qu'ont exprimé régulièrement les acteurs associatifs d'un régime adapté à la dimension sociale de leurs actions sans assimilation aux formes d'aide multiples que le terme de subvention peut recouvrir, et notamment celles versées aux entreprises privées marchandes.
Cette ambivalence transparaît régulièrement selon que l'accent est mis d'un côté ou de l'autre, ce qui en général est fonction de la posture institutionnelle de l'acteur.
Soit il est placé sur les prérogatives qui garantissent l'indépendance des financeurs, telle qu'elle est rappelée dans nombre de recommandations aux collectivités :

- la subvention n'est pas un droit,
- son refus n'a pas à être motivé (ni celui de son renouvellement),
- et il est même souvent recommandé aux élus politiques de sortir des organes directionnels des associations pour éviter les risques de collusion..

[42] JO N° 179 du 4 août 2006

Soit l'accent est mis sur la volonté et le besoin d'accompagner les associations dans leurs investissements (de forme) complémentaires à l'action publique qui légitime un soutien pérenne de leurs actions, en installant un dialogue, un climat de confiance et des engagements réciproques.

3.2 Genèse des relations contractuelles

C'est par le biais d'un rapprochement progressif des pouvoirs publics avec les instances représentatives des mouvements associatifs que va se nouer un dialogue institutionnalisé au service d'une meilleure régulation des relations entre les pouvoirs publics et les représentants de la société civile, à partir des années 70 de manière de plus en plus formelle [43].
La circulaire du premier ministre, du 27 janvier 1975, va être la première d'une longue série, destinée à clarifier les **«rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général »,** après avoir rappelé en préambule que «l'Etat et les collectivités n'ont pas le monopole du bien public ».

Ce mouvement s'est inscrit dans la tendance naturelle du renforcement progressif de la contractualisation des relations entre acteurs dès lors qu'ils rentrent dans un cadre de plus en plus institué et que les actifs investis dans leurs activités acquièrent une portée économique significative au cours du temps [44] :

- le secteur associatif y trouve un gage de légitimité et l'assurance d'une pérennité de ses « œuvres sociales »
- les pouvoirs publics y trouvent les nouveaux moyens de mise en oeuvre du principe de subsidiarité pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général.

Cette convergence d'intérêt a été le ciment de cette ***« collaboration »*** initiale qui s'est muée progressivement en ***« partenariat »*** à l'aube des années 2000, selon l'évolution des termes employés.
Deux axes ont régulièrement structuré les champs de propositions :

- une meilleure reconnaissance du secteur associatif remplissant des fonctions d'intérêt général, et donc progressivement, par osmose, la reconnaissance des activités présentant un fort degré d'utilité sociale,
- les modalités de partenariat à développer et les dispositifs y concourant à adopter.

Au sein du premier axe, il a été fait référence progressivement à ***«une contractualisation librement négociée »***, devant permettre que *« le financement soit considéré comme la rémunération d'un ensemble d'apports dont le coût a été établi tenant compte des charges assumées au titre d'un projet d'intérêt général et dont la couverture ne peut-être assumée par les destinataires ».*

Au plan du second axe il a pu être affirmé : *« qu'il est temps de dépasser les aides ponctuelles et incertaines. Les chemins sont ouverts : des financements assurés, une fiscalité plus adaptée à la spécificité de son action, une plus grande reconnaissance des acteurs bénévoles sans lesquels il n'y aurait pas d'associations… »* (rapport du CES, 1993*).*

Ces recommandations ont été progressivement mises en œuvre à travers une série de circulaires à portée essentiellement administrative pour guider les comportements des collectivités (cf. infra). Les

[43] Ces étapes soient connues et identifiées, depuis le projet de loi présenté par A. HENRY en 1982, en passant par les nombreux rapports des instances paritaires ou associatives, dont celui du Conseil économique et social de 1993, consacré à « l'exercice et développement de la vie associative dans le cadre de la loi du 1er juillet 1901 ». Il reste utile d'en rappeler quelques éléments-clé de façon à caractériser la formation et la compréhension des enjeux actuels à formuler. Pour un détail plus complet se reporter au rapport sur la vie associative 2004/2007 du CNVA, publié à la Documentation Française, 2007.

[44] Il reste à faire l'étude de ces « investissements de forme » qui deviennent progressivement des actifs spécifiques au cours du processus d'institutionnalisation, selon l'angle analytique qu'en proposent les économistes.

interrogations sur la portée de ces conventionnements, construisant un cadre juridique nouveau et imprécis, dans un contexte de mutation profonde des codes de l'action publique (réglementation européenne, code des marchés, LOLF, instructions fiscales…) ne manquent pas de déstabiliser les acteurs concernés, notamment du côté associatif, mais également, comme le montre la production et la diffusion de guides de toutes sortes, du côté des agents des pouvoirs publics!
Les approches diffèrent totalement selon les regards institutionnels et les formalismes imposés par un ensemble de textes disséminés dans les codes publics et administratifs, qui empêchent d'en avoir une vision simple et objective et ajoutent au sentiment d'une complexification croissante des relations entre les associations et la puissance publique.
Sans cesse sont ajoutés de nouveaux commentaires administratifs et injonctions réglementaires qui se focalisent à présent sur :

- la « légalité » de la subvention accordée,
- les natures des risques associatifs,
- la nature et la sanction des contrôles….[45]

Au pouvoir discrétionnaire et unilatéral des pouvoirs publics pour accorder une subvention on substitue un carcan juridique et administratif peu clair et lisible générateur de méfiance et d'incompréhension pour un grand nombre d'acteurs associatifs.

3.3 Un subventionnement contractualisé administrativement

Un rapide retour sur les différents textes de lois, décrets et circulaires dans l'ordre chronologique est nécessaire pour comprendre leur empilement progressif et leur aboutissement actuel (cf. tableau) :

1975 : Circulaire relative aux rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général
Affirmation du principe de ***« collaboration »*** avec l'Etat pour les associations *« assurant des tâches d'intérêt général »*, pouvant se traduire par *« des conventions»* sous réserve d'un certain nombre de garanties et de contrôles

1988: Circulaire sur les rapports entre l'Etat et les associations bénéficiaires de financements publics

- Rappel des « principes fondamentaux du contrôle des associations bénéficiaires de financements publics » et les soumettant à ***l'établissement d'une convention*** « *dès lors que le montant de la subvention excédera le* ***seuil prévu pour l'application des marchés publics de fournitures*** *»* (Circulaires Premier Ministre 27/01/1975, 15/01/1988..).
- Incitation à développer « les ressources propres »… *« Il convient en effet que l'effort d'autofinancement soit pris en compte pour l'attribution ou le renouvellement d'une subvention »…*

1996 : Circulaire définissant les modalités de financement par subventions sur une base pluri annuelle dans le cadre de conventions-cadres de certaines associations et dans le respect de certaines limites (plafonnement).

2000 :

- Loi du 12 avril 2000 et le décret d'application du 6 juin 2001

[45] Soulignons au passage que cette profusion de guides et commentaires avisés, sous couvert plus ou moins d'un travail de vulgarisation juridique (à l'aide de digest, notamment sur internet), finit par semer le doute et risque de se révéler contre-productive, tant les présentations différent et sont peu rigoureuses, et souvent destinées indirectement à vendre des prestations de conseil juridique !

Transparence des aides financières (dans le cadre du « droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations ») impliquant l'établissement d'une convention à partir d'un seuil fixé à 23 000 €…et les conditions de contrôle.

- Circulaire relative aux CPO, conventions pluriannuelles d'objectifs, entre l'Etat et les associations

Elle précise les conditions du « développement de relations partenariales entre l'Etat et les associations » au moyen de conventions concrétisant une démarche d'évaluation concertée de l'impact des actions, s'il y a lieu, ***« au regard de leur utilité sociale ou de l'intérêt général »….***

Plan de cohésion sociale : contrats territoriaux

Vont suivre une série de circulaires essentiellement relatives aux procédures administratives à normaliser et à simplifier dans le cadre des nouvelles obligations juridiques, notamment en :

- une circulaire **(2002)** relative à l'établissement d'un « dossier commun » de demande de subvention et un interlocuteur « référent unique » par administration

- une circulaire **(2007)** relative aux CPO pour organiser la mise en ligne des dossiers de demande et étendant la durée de la CPO à 4 ans.

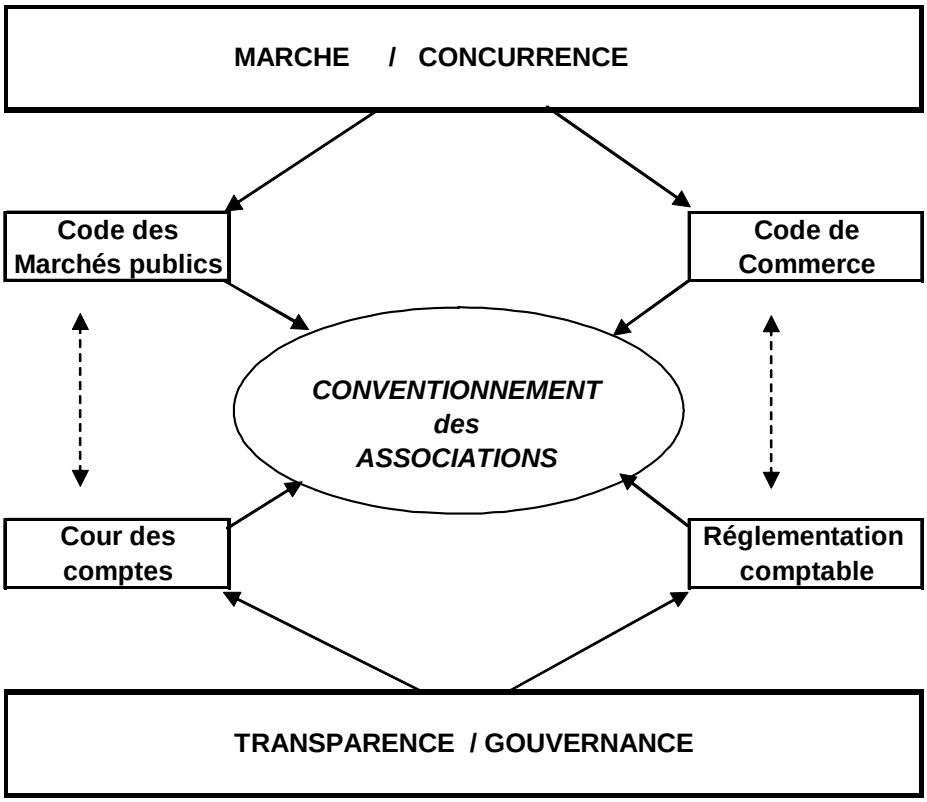
Cf. en annexe 1 le tableau des différents textes

3.4 Le contexte juridico- économique du conventionnement des associations demande à être stabilisé

Un véritable changement s'est opéré avec le tournant des années 2000 au cours duquel on assiste à l'extension du droit formel aux associations dans plusieurs directions. La mise en place d'un faisceau de contraintes juridiques, fiscales et comptables va contribuer à construire un nouveau cadre de la « personnalité » associative et de son régime de gouvernance.

Cet ensemble de textes spécifiques aux associations est lui-même inscrit au sein d'un corpus général en pleine rénovation. Corpus qu'irriguent la refonte du code des marchés publics à partir de 2001 et de façon concomitante les aménagements d'articles du code de commerce, les instructions fiscales et comptables concernant les associations (de 1999 à 2006), les avis et pression des Cours des comptes pour réguler la gestion des financements publics, et enfin la nécessité d'organiser la transparence de ces financements pour les citoyens.

Seule une analyse conjointe de ces différents paramètres peut permettre d'appréhender l'ampleur des aménagements législatifs qui touchent à la réglementation associative qui se mettent en place à cette époque. Ces aménagement marquent l'introduction d'une conception de plus en plus juridique de la gestion associative, à laquelle contribue également cette obligation de s'ouvrir à une « *véritable culture du contrat* », ainsi que le souhaite le CNVA (rapport 2007).
Mais il conviendrait au préalable de mener une véritable analyse de ce nouveau contexte si l'on désire comprendre les enjeux actuels de la gouvernance associative, tels que peut les représenter le schéma ci-dessous :



Prudence ou méfiance ?

Comme le faisait incidemment remarquer Thierry Guillois, à ce sujet, la qualification juridique de ces nouveaux contrats devient plus difficile lorsque de telles conventions quittent progressivement le champ de la mise en oeuvre d'une mission de service public, mais concourent à *« la réalisation d'une mission ou d'une tâche d'intérêt général…, que ce soit dans le domaine de l'emploi ou de l'action sociale, de la santé ou de la protection de l'environnement »*, ce qui correspond au développement récent du tissu associatif (GUILLOIS T., 1988).
Il existait déjà des réponses précises dans le domaine de l'action sanitaire et sociale (associations gestionnaires d'établissements) *« confirmant l'ancrage administratif de ces contrats »* pour des associations qui sont en situation d'exercer des « missions de service public » (GUILLOIS T., 1988).
De même il existe une panoplie de «contrats d'association» qui lient les pouvoirs publics aux associations dans les secteurs de l'éducation, la santé et l'emploi principalement, et les collectivités aux associations dans les secteurs plus particuliers de la culture, des sports et des transports.
Mais s'agit-il d'un processus de diffusion et d'élargissement d'un modèle existant ou bien s'agit-il de créer un nouveau modèle d'action ?

Cette évolution soulève de nouvelles interrogations aux yeux mêmes des juristes :
« En intercalant entre la catégorie juridique des subventions et celle des marchés publics un nouveau type de contrats, le législateur a suscité un double problème juridique tenant, d'une part, à l'insertion de ces conventions d'objectifs créées par la loi de 2000 dans la théorie des contrats administratifs et ouvrant, d'autre part, la voie à l'apparition d'un véritable risque de requalification des subventions en marchés publics ou en délégations de service public » [46]

[46] Ce texte extrait du guide cité (ib.) est lui-même une reprise de certains travaux de juristes : *« La contractualisation des subventions publiques- incidences fiscales »*, E. Gintrand & G. Gouaislin, Droit administratif, Jurisclasseur, mai1998, *« Eléments essentiels du droit des subventions publiques »* , J.M Peyrical,

Malgré le manque de textes sur ce thème, les rares auteurs qui s'expriment conviennent que cette évolution qui va dans le sens d'une contractualisation de la subvention, va contraindre à initier un nouveau cadre juridique pour ce partenariat, à moins de prendre le risque de le condamner.

Comme le souligne Simone NICINSKI au sujet des « associations et du droit administratif » : ***«Les développements récents des notions de marché public et de délégation de service public condamnent aujourd'hui presque automatiquement l'existence de la convention d'objectifs et de moyens »…*** alors que celles-ci relèvent d'une logique propre, autre que celle de la commande publique, pour laquelle il faut construire un cadre rénové de la réglementation négociée. (S. NICINSKI, 2006).

Une approche de type spécifiquement juridico-économique est donc rendue impossible, au vu de ces problématiques. Mais il s'en dégage, à notre avis, plusieurs sources d'interrogations :

- ne faut-il pas craindre un recours croissant aux organes judiciaires pour éclairer et qualifier la nature de ces partenariats (contrats administratifs ou privés ?) en cas de litiges et en l'absence d'un environnement juridique adapté ?

Les points de vue de doctrine restent très partagés :
« Il appartiendra au juge de dire, à partir du faisceau d'indices qu'il retiendra, si le conventionnement est contractuel par essence, par construction, ou non. A défaut, il ne sera qu'un acte administratif unilatéral négocié, comme le suggère parfois le « copié/collé » de certaines conventions types »… (CLEMENT J., 2005)

- ne faut-il pas craindre que de nombreux acteurs associatifs de petite taille, contrairement à certains opérateurs importants, hésitent à s'engager devant les contraintes à assumer, au risque de ne pas voir leurs projets aboutir ?

- ne faut-il pas craindre des positions divergentes en fonction des « choix politiques » des collectivités, du niveau plus ou moins restrictif de l'application des textes et de leur degré d'initiative au détriment de la qualité des projets associatifs ?

Si ce mode relationnel s'affirme, cependant, il est susceptible de lever le flou sur la nature des financements publics à certaines associations en distinguant :
- soit des partenariats stables où le financement public s'apparente bien à la rémunération de prestations d'activités sociales et pour servir une construction d'actifs spécialisés (nouveaux établissements de services sociaux, espaces de solidarité, compétences professionnelles, savoir-faire…) dans le long terme,
- soit des aides désintéressées ciblées et provisoires pour expérimenter et soutenir le démarrage de projets.

A l'appui de ces remarques citons le cas d'un échange avec les responsables de l'association PACT ARIM (de Rennes) faisant observer que les collectivités locale transfèrent à présent leurs offres de service sous forme de marché public, mais leur demandent de continuer à assurer « bénévolement » un certain nombre de missions d'accueil !

La Gazette, 6 mars, 2000, et *« Les risques de requalification des subventions aux associations en marché public ou en délégation de service public »*, D.Moreau, AJDA 2002, p. 902.

4. Les problématiques du partenariat : néo-partenariat et nouvelle gouvernance

4.1 L'exemple de l'évolution du partenariat dans l'action sociale

Il existe, depuis les années 40, l'introduction de statuts spéciaux pour certaines associations de type quasi-public (ARSEA, sauvegarde de l'enfance, UNAF, associations familiales, .etc..) qui sont les premières manifestations d'un compromis toujours actif entre action publique et secteur privé associatif.
Par la suite, les associations qui ont investi le champ du « social » à compter des années 60 ont été accompagnées et soutenues par les pouvoirs publics pour servir de relais à la mise en place de politiques nationales (familles, enfance, handicap..). Ces associations ont accepté une politique interventionniste (hiérarchique) des pouvoirs publics en contrepartie d'un mode de subventionnement très généreux, d'instruments de gestion originaux (prix de journée) et d'une logique de professionnalisation.

Au cours du temps le processus d'institutionnalisation va garantir l'octroi et la pérennité de ces subventions au sein d'un cadre juridique plus formel de l'exercice de la tutelle, notamment par l'installation d'une politique d'agréments (1969) qui se développe à partir des années 70. C'est sous l'égide de ces nouveaux dispositifs, plus évolutifs, que ce secteur va en fait initier le développement d'un régime contractuel. Ainsi, à partir des années 80, le mode d'attribution de l'agrément de la CNAF aux centres sociaux, sera progressivement modifié en introduisant dans la procédure des critères fondés sur la qualité et les dimensions du projet.

Avec un certain recul, il devient admis que les pouvoirs publics abandonnent le « *rôle tutélaire* », tels qu'ils l'incarnaient après la libération (JOBERT, 1994). Ce mouvement va modifier les procédures hiérarchiques de financement qui vont progressivement être converties en conventions d'objectifs encadrant des dynamiques de projets territorialisés. Ces conventions ouvriront la possibilité de nouvelles combinaisons institutionnelles avec une pluralité d'acteurs et de ressources, rendues nécessaires étant donné la déconcentration et décentralisation des transferts publics via les collectivités. Elles vont faciliter la création de nouveaux espaces de coopération, de délibération et de coordination de ces multiples acteurs en transformant leurs rapports et leurs constructions identitaires (EME B., 2005).

De tels exemples, considérés comme emblématiques, conduisent à postuler que ces transformations, impulsées par les pouvoirs publics, modifient profondément le régime de régulation entre les protagonistes concernés. Des appellations diverses ont fleuri pour caractériser la nature de ce nouveau type de régulation : « régulation négociée », « régulation conventionnée » qui évoquent la même genèse et laissent supposer un progrès dans les mécanismes d'ajustement des acteurs pour une meilleure allocation des ressources (Du TERTRE , 1999).

Il s'agit de qualifier ce nouveau régime de légitimité de l'action à finalité sociale où l'implantation des associations s'obtient grâce à une dynamique de réseaux au service d'un investissement progressif et conjoint du champ social et d'une co-construction contingente des objets d'intervention sociale.
Mais ce régime va de pair avec une transformation du rôle des opérateurs sociaux qui influe sur leurs modes de gouvernance. Ils doivent supporter de nouvelles prérogatives des partenaires de la « société civile » et doivent assumer conjointement de faire allégeance aux élus et s'ouvrir au regard des destinataires (usagers) (lois à partir de 1984 sur les droits des familles…).
D'aucuns voient dans cette évolution la source des tensions croissantes dans lesquelles sont plongées ces structures inféodées aux orientations politiques locales, devant assumer de nouvelles fonctions, chercher à capter les subventions et se soumettre aux contrôles de leurs multiples partenaires, désireux de procéder à l'évaluation de leurs actions.

Faut-il en déduire systématiquement que cette situation est devenue préjudiciable à la capacité des organisations issues du champ associatif d'œuvrer à leur manière dans leur champ d'action sociale, sinon à remettre en cause ce qui était devenu aux yeux de certains la preuve d'un véritable « corporatisme social » (JOBERT B., MULLER P., 1987).
Ou bien faut-il, au contraire, admettre que le renforcement de cette culture du projet (ou véritable « culte » du projet) ne vise qu'à organiser le relâchement de la contrainte administrative de certains programmes d'action sociale sous ses formes traditionnelles centralisées pour libérer l'initiative et responsabiliser les acteurs ?

Il peut-être risqué de n'effectuer qu'une lecture unidirectionnelle, car les deux dimensions sont nécessaires pour comprendre et mieux saisir les enjeux actuels du partenariat [47].

4.2 L'idéologie contractualiste pour une nouvelle gouvernance associative

Il est manifeste que dans le cadre du partenariat organisé plus ancien, le secteur associatif d'action sociale a trouvé un accès à des ressources publiques stables centralisées qui lui a permis de réussir un processus d'institutionnalisation et de professionnalisation sous couvert d'un encadrement purement administratif et à l'abri de dérives managériales et des contraintes de marché.
Dans un nouveau contexte, le régime de partenariat avec les collectivités locales va permettre d'orchestrer la mobilisation de compétences (militants et politiques) favorable à l'émergence de projets élaborés au plus près du terrain. C'est ce phénomène réel qui a, par ailleurs, caractérisé les années 90, en facilitant souvent la « migration de travailleurs sociaux » acceptant de mener ces nouveaux projets de proximité avec un accompagnement bienveillant et discrétionnaire des élus en charge des « politiques de la ville » et de l'aménagement du territoire. Les collectivités trouvant dans ce dispositif les solutions pour concilier la promotion d'engagements sociaux vers les publics défavorisés avec la maîtrise de leurs dépenses, tout en limitant leurs contraintes d'engagement à long terme et leur responsabilité dans la conduite de tels projets. Tel est le cas des régies de quartier et de l'apparition des entreprises associatives d'insertion, par exemple à la fin des années 80 [48], soutenues originellement au démarrage du projet par les collectivités et contraintes par la suite de maximiser les ressources d'autofinancement (prestations) ou de répondre aux appels d'offre, et qui ont été ainsi fragilisées ou conduites à adopter un fonctionnement purement marchand [49].

Il est possible de situer vers la fin des années 90, le passage de ce mode de « régulation négociée » vers une *« régulation concurrentielle subventionnée »,* en raison de la fragmentation des territoires et de la mise en place conjointe de dispositifs juridiques et techniques qui vont modifier les mécanismes de redistribution. Les nouvelles procédures concourent de façon plus ou moins directe à installer une mise en scène de la concurrence entre acteurs associatifs, (Enjolras 1995 ; Laville, Nyssens, 2001 ; Eme 2005). De ces processus sont nées de nouvelles tensions et de nouvelles déceptions.
L'accroissement des efforts pour faire converger les objectifs des partenaires, la perte de visibilité et de lisibilité consécutive à l'enchevêtrement des jeux d'acteur, l'empilement mal coordonné des procédures administratives pour obtenir les financements indispensables et parfois un « isolement relatif » consécutif à la dissolution du lien organique et à l'engagement marchand croissant vont altérer la nature des relations contractuelles.

« Les interventions publiques ont peu à peu organisé le secteur des services à la personne sans grande visibilité pour les acteurs…. »

Extrait du Rapport : « Le développement des services à la personne », Conseil économique et social, janvier 2007

[47] Ce que l'on peut reprocher en effet à une partie de la littérature importante sur le sujet qui se focalise sur l'un ou l'autre de ces aspects.
[48] Par exemple dans le cadre de la loi de création des « associations intermédiaires (AI) du 27 janvier 1987
[49] « Entre 1999 et 2004 le nombre de ces structures a diminué de 11% et le nombre de salariés agréés par l'ANPE de 32% », selon un rapport de la DARES de février 2005, cité par Gilles Lazuech (2006).

Comme le soulignent certains auteurs, cela tient à la morphologie même de ce « néo-partenariat » qui est naturellement déséquilibré et de plus en plus imprégné par l'émergence d'une « idéologie contractualiste» peu répandue dans ce secteur d'action sociale. Idéologie qui fait coïncider dans le même champ sémantique les notions de réseaux, de gouvernance, d'évaluation et de performance… sans pour autant assumer totalement ses conséquences managériales (CHAUVIERE M., 2003). Pour cet auteur, la mise en œuvre d'une contractualisation d'objectifs et de moyens résulte de cette nouvelle donne de coopération qui connecte la coopération au plan financier et celle au plan de l'action en remplaçant la confiance a priori par un contrôle a posteriori, en banalisant l'influence des structures.

« La mise en place de la loi organique des lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, appliquée à toutes les administrations depuis janvier 2006, a consacré une évolution dans les relations des associations avec les collectivités locales. Les « indicateurs de performance » qu'elle implique de mettre en place nécessitent une culture de la « contractualisation ». Aux traditionnelles subventions de fonctionnement, attribuées parfois de manière arbitraire, se substituent différentes formes de contractualisation qui ont en commun de définir un objectif à atteindre, les moyens mis en œuvre pour y parvenir et les techniques d'évaluation ».

Source Revue : Associations mode d'emploi, N° 86, février 2007, cet encart est placé en surtitre à l'article : « Les relations contractuelles : pour une confiance réciproque » [50]

Enfin plusieurs auteurs ne manquent pas d'alerter sur les risques que cette philosophie du contrat fait courir à la spécificité associative, car ce type d'alliance, sous couvert de la recherche d'un ajustement d'une logique de recettes et de dépenses pour des prestations objectivées, devient indifférent à la nature de « l'entité partenaire » et facilite l'entrée d'acteurs ou d'opérateurs privés marchands.

« Le régime d'agrément institué par la loi de 1991 pour les services à la personne est élargi par la loi du 29 janvier 1996 aux entreprises d'insertion et ouvert aux entreprises privées…. »

Extrait du Rapport : « Le développement des services à la personne », Conseil économique et social, janvier 2007

Services à la personne, Evolution du nombre de structures agréées

	Février 2005	Août 2006
Entreprises	600	2700
Associations	5100	5800
Centres communaux et autres	1200	1600
Total	6900	10100

Extrait du Rapport : « Le développement des services à la personne », Conseil économique et social, janvier 2007

Les cas des associations les plus fragiles dans les secteurs des services de proximité, de la formation (éducation populaire), de l'insertion, du handicap, principalement, soulèvent actuellement cette problématique de façon claire, lorsqu'il s'agit de transformer le bénéficiaire de l'action sociale en client solvable.

Les inconvénients de ce néo-partenariat qui devient « une fin en soi » (CHAUVIERE M. 2006) sont multiples et viennent alors s'ajouter à ceux qui lui sont attachés de façon intrinsèque :

- une gestion de plus en « financiarisée » et « judiciarisée » des ressources publiques
- l'ouverture au secteur marchand et la mise en concurrence
- la gestion du social par une culture de la performance…

[50] dans cet article sont successivement évoqués dans l'ordre qui suit : la DSP, la CPO, le marché public, la mise à disposition !

L'enjeu majeur pourrait consister dans la disparition de droits particuliers reconnus à une association par rapport à une entreprise commerciale, comme le laisse à penser tout le faisceau d'indices évoqués précédemment.

Cet exemple reflète-t-il réellement les enjeux du partenariat dans lequel s'engage ou se retrouve tout ou partie du mouvement associatif ?

4.3 Un conventionnement des subventions facteur de changements organisationnels dans les associations ?

La perception de ces enjeux peut s'illustrer de différentes manières. Nous avons retenu deux approches. La première est illustrée par les revendications de la coordination nationale. La seconde est issue de réflexions sectorielles du secteur sanitaire et social confronté depuis les lois de 2002 et 2005, rénovant le cadre de l'action sociale, aux problématiques de contrats d'objectifs et de moyens et au conventionnement tripartite.

- Sur le plan des approches institutionnelles, la réflexion poursuivie par le CNVA montre comment sont traitées actuellement de telles thématiques. Dans son document de synthèse en fin 2006 que nous avons actualisé figure le catalogue des « mesures retenues par le premier Ministre » à partir de leurs propositions présentées dans un encadré intitulé : « Consolider les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations ».

Y figurent les objectifs suivants résumés ci-dessous mais listés de façon exhaustive :

Mesures	Actualisation 2007
Définition « subvention », marché public, DSP	Guide publié (cf. supra)
Versement d'avance (50%) sur subvention CPO	Obtenu dans le cadre de la circulaire janvier 2007
Garantie minimale de financement	
Extension à 4 ans CPO	
Dématérialisation demande subvention	
Pôle de garantie pour emprunts	Expérimenté
Guide pratique pour la LOLF	?
« Guichet unique » dans chaque dépt pour dossier administratif (DDVA)	Mise en œuvre en 2007

On peut constater que la totalité de ces objectifs pour consolider les relations contractuelles concernent :

- soit des aménagements financiers du versement des subventions adossées à des conventions et des garanties de financement,
- soit des guides techniques (deux en l'occurrence) spécifiques à l'organisation des financements publics,
- soit des aménagements des circuits administratifs…

Bien que cela réponde, en effet à des problématiques récurrentes (notamment le problème de l'annualisation budgétaire face à la pérennité de l'action), il nous semble que de telles mesures ne peuvent éviter de soulever de nouvelles questions :

- le principe de l'annualisation budgétaire qui s'oppose à la pérennité de la conduite des missions dans le long terme, est en effet censé être résolu par le conventionnement (CPO); cependant certains ont fait remarquer que les dispositifs de la LOLF vont dans un sens contraire puisqu'ils renforcent la contrainte d'annualisation qui s'applique à cette nouvelle façon de budgéter annuellement (à partir du premier euro) en fonction des performances de l'année antérieure ;

- Les contraintes d'évaluation et de rigueur des contrôles vont introduire des paramètres techniques de mesure des résultats économiques, sociaux et comptables qui doivent objectiver la performance. Ces conduites de reporting («accountability ») modifient profondément les dispositifs managériaux, jusqu'à imprégner les comportements de tous les acteurs opérationnels.

Par ailleurs le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) (2006) rappelle que la CNAV a fait le choix historique de ***passer convention*** *avec les divers opérateurs de l'intervention à domicile qui constituent ainsi, en quelque sorte, son réseau. Et, historiquement ce partenariat national fort s'est concrétisé autour de la prestation d'aide ménagère……*
*Or, bien que demeurant encore dans une relation de grande proximité****, largement marquée par une forme d'estime réciproque, la CNAV et les principales fédérations ont accumulé diverses incompréhensions.*** *Par exemple, les modalités de détermination du quota d'heures attribué à chaque association ou CCAS font l'objet de vives critiques : les enveloppes initiales sont connues trop tardivement et, au long de l'année, les opérateurs n'ont pas une visibilité suffisante sur ce qui se passera dans les mois suivants….*

Extrait du Rapport : « Le développement des services à la personne », Conseil économique et social, janvier 2007

D'un point de vue purement technique les problématiques soulevées ne manquent pas. Parmi celles qui ont pu faire l'objet de remarques lors d'échanges avec les professionnels, citons :

- l'application des clauses procédurales les plus strictes pour se protéger des risques de requalification des contrats, expose à un renforcement des approches concurrentielles. Dans cette hypothèse, si les associations rentrent en concurrence, ne peuvent-être elles amenées à contester l'absence de procédures d'appel d'offre ?

- les méthodologies opératoires réglementaires supposent d'effectuer des calculs comptables de plus en plus sophistiqués. Par exemple pour la détermination des seuils financiers et comptables à partir desquels doivent être prises certaines dispositions.

- le risque d'assujettissement à la TVA dès lors qu'il y a engagement de fournir un bien ou un service, (si bien que certains juristes prônent l'interdiction pour des membres élus des collectivités de participer aux organes de direction d'une association assujettie même si elle est à but non lucratif [51])

  - Sur le plan des approches d'acteurs associatifs du secteur médico-social

  A l'aide de deux exemples témoignant de visions opposées, dont l'une en négatif et l'autre en positif.

[51] Cf. les journées de séminaire organisées par la Gazette des communes et un cabinet conseil sur le thème « Collectivités et associations : des relations à risque ? », Rennes, février 2007, lors de laquelle ces risques ont été largement énumérés. Ou encore l'article publié par la direction des affaires juridiques « L'Etat et les associations : avantages, exigences et risques d'une collaboration », Le courrier juridique des finances et de l'industrie, n° 38, avril 2006.

1. *« Plate forme de réflexions et de propositions pour le financement des associations oeuvrant dans le champ de la santé publique » (janvier 2005)*

De ce document sont extraites les problématiques soulevées sous une forme condensée ci-dessous :

Intitulé des problématiques	Enjeux
Disparition des espaces de négociation pour donner une visibilité et une cohérence globale aux projets	Adéquation entre les objectifs et les moyens attribués, l'offre et les besoins, les discours et les pratiques…
Quelles frontières entre le sanitaire et le social ?	Vers de nouvelles spécialisations fonctionnelles ?
Les conventions sont ciblées par objectifs et actions empêchant des compensations ou péréquations ou de nouvelles initiatives	Le conventionnement des financements par actions introduit une segmentation des projets en « prestations »
Le pluri-financement devient la règle	Très difficile à organiser ; génère des coûts de mise en place et d'organisation
Partenariat ou développement de la compétition ?	L'organisation en réseau est contradictoire avec une mise en concurrence par les appels d'offre
Difficultés administratives	Course aux financements, ingénierie administrative : *« la complexité est quasiment identique pour monter un dossier de 1 000€ que pour 100 000€ »*

2. Les contrats d'objectifs et de moyens : vers le tout contractuel dans le secteur médico-social

Ce tableau est construit à partir des différentes communications qui composent ce dossier publié en janvier 2005 par le CREAI, carrefour des acteurs publics et privés de Rhône Alpes, et qui ont abordé ces différents points de vue dans un souci pédagogique dont nous faisons ressortir les enjeux plus ou moins directement évoqués.

Intitulé des problématiques	Enjeux
Sécurisation de l'avenir institutionnel Schémas directeurs	Réflexion prospective = posture stratégique de planification définition de projets d'établissements
Coordination des acteurs	Politique de « réseautage »
Contrat = négociation Processus relationnel dynamique	Nouvelles compétences de négociation Processus à construire
Implication de tous les acteurs Diagnostics partagés	Construire des référentiels communs
Exigences de rationalité et performances Production de règles nouvelles	Transformation de l'organisation pour quel changement ?
Gestion des structures et des activités	Apprentissage du management Démarche managériale de qualité du service rendu aux usagers
Guides des bonnes pratiques	Normalisation / Professionnalisation pour éviter la « plus grande diversité et confusion »
Choix des indicateurs	Travail de co-évaluation des actions

Ce document traduit tout à fait les inflexions de type managérial qui accompagnent pour ces établissements le développement de la contractualisation négociée, mais il n'aborde pas les conditions de ressources financières qui sont censées convenir aux objectifs définis en commun et donc ne pas prêter à discussion.

En effet, le passage à ces formes de contrats peut être l'occasion de substituer au système ancien de tarification unilatérale, fondée sur le prix de journée, un système pluriannuel de dotation globale qui semble générer la préférence de certains acteurs.

A l'appui de cette vision est communiqué dans ce rapport le « point de vue de l'ADAPEI de l'Ain », formulé par son directeur sur le changement de conventionnement de son association avec le Conseil Général de l'Ain, dont nous reprenons les principaux éléments :

-remplacement du principe de tarification unilatérale, fondée sur le prix de journée, par un système pluriannuel (dotation globale) actualisé chaque année,
- transparence et confiance au service d'une simplification des modalités de financement
- valorisation de l'évolution nécessaire des modes de prise en charge des personnes,
- possibilité d'avenants pour majorer la dotation (ferme et définitive initialement), versée selon un rythme mensualisé,
- indicateurs d'activité et financiers,
- maîtrise complète de l'affectation des fonds et conservation des excédents.

4.4 Typologie des financements publics et régulation des associations

La synthèse des approches précédentes nous permet d'élaborer une ébauche de grille analytique qui a pour but de mieux cerner les différents positionnement pour accéder aux financements publics en fonction d'un certain nombre d'indicateurs issus des conditions juridiques et économiques des modes de contractualisation, de partenariat et de systèmes de régulation entre les acteurs.
Cette grille facilite la mise en évidence des paramètres utiles à une ventilation comptable fonctionnelle dans le respect de la nature des échanges contractualisés et des conditions restrictives posées par les contraintes juridiques évoquées dans les parties précédentes.
Il va de soi que la tentative pour insérer dans chaque type relationnel des secteurs associatifs identifiés selon les découpages formels usuels par activité, n'est effectuée qu'à titre expérimental et indicatif. En effet, ce tableau reflète bien le positionnement spécifique de certaines associations de l'économie sociale et solidaire (services de proximité, insertion..) qui peuvent à la fois entrer en concurrence pour des marchés publics et faire l'objet de conventionnements directs. En revanche il aide à clarifier la position d'autres secteurs associatifs en montrant une cohérence d'ensemble de leurs structures, de leurs missions et financements et des modèles de régulation, même si ces modèles de régulation prêtent le flanc à des critiques.
Parmi ceux-ci :

- les associations du secteur sanitaire et social (gestionnaires)
- l'aide humanitaire
- les associations d'utilité publique
- les associations de membres et militants.

Ce tableau montre que seul subsiste une zone plus particulièrement floue concernant un secteur très peu formalisé qui est celui auquel on peut rattacher les associations prestataires à finalité sociale (ou encore associations à finalité économique, sociale et solidaire) ; secteur qu'il reste à délimiter et pour lequel, au vu de cet état des lieux, restent posées au moins trois questions :

1. **un nouveau mode de régulation hybride peut-il être mise en place pour ce secteur pour éviter l'attraction vers le « tout marchand » ?**
2. **le secteur sanitaire et social peut-il et va-t-il servir de modèle à l'évolution des relations entre les autres secteurs associatifs à finalité économique, sociale et solidaire et les pouvoirs publics ?**
3. **Comment identifier et délimiter ce secteur associatif à finalité économique, sociale et solidaire et sous quel statut effectuer son regroupement pour envisager une réflexion sur les modalités de sa régulation ?**

Tableau 7 : Typologie des financements publics mobilisables par les associations

	Marché public	**DSP**	**Lois sociales**	**Aides d'Etat**		
Initiative	Publique		mixte	Privée		
Mission	Service public		Intérêt général		Intérêt local	
Contrepartie	Besoin interne	Externalisation	Sans contrepartie équivalente ou directe			
Action	Faire	Faire faire	Faire ensemble	Aider à faire	Faire avec / aider à faire	
Relation	Contrat / concurrence		Autorisation habilitation	Agrément Utilité publique	Partenaire Utilité sociale	discrétionnaire
Régulation	Concurrentielle		Tutélaire / négociée	Non marchand	Conventionnée	Non marchand
Tarification valorisation	marché	Privée (compensat.)	Tarification dotation		Coût partiel ou complet de l'activité	
Ressource	publique	privée	Publique Prélèvt social		Hybride	
obligation	Service fait	Cahier des charges	Bénéficiaires qualité	Objet social	Convention d'objectif	aucune
Contrôle	Direct		Tutelle	Transparence	Seuils /privé	privé
Classification comptable	vente	vente	Produits de tarification	Dons subventions	Ventes prestations Subv. / conventions	Cotisations subventions
Exemples	Entreprises associatives prestataires (1)		Sanitaire et social Asso gestionnaires	ONG Causes nat.	Insertion, Service de proximité	Associations de membres

(1) au sens de V. Tchernonog, (2003)

5 Les pratiques actuelles d'octroi et de versement des subventions : le cas de trois associations

Pour traiter l'analyse du conventionnement et du financement public des associations, nous avons conduit une enquête au sein de trois associations du pays de Rennes dont les univers, les activités, les tailles et les modes de financement étaient totalement diversifiés et suffisamment représentatifs du plus large éventail de situations rencontrées dans le secteur associatif local en dehors du secteur sanitaire et social et des associations de membres.

- une MJC : la Maison des Jeunes et de la Culture du Grand Cordel
- une crèche inter-entreprises et inter-communale : Parenbouge
- une association d'insertion : les Compagnons Bâtisseurs Bretagne

Ces trois associations feront l'objet :

- d'une présentation simplifiée de leur structure de gestion, de l'état de leurs ressources financières en fonction des données disponibles dans le rapport d'activité,
- d'une analyse des conventions signées avec les partenaires,
- d'un commentaire analytique sur les modes de gestion de ces ressources et leurs enjeux issu des entretiens avec les responsables.

5.1 Une MJC

- Paramètres de la structure :

Structure agréée : Ministère de la Jeunesse et des sports

Conseil d'administration limité à 21 membres comprenant la présence des membres de la « tutelle » et financeurs :

- 4 membres de droit : Maire de la commune, Président de la FRMJC, et Ministère de tutelle (ou leurs représentants) et directeur de la MJC
- 4 membres associés (personnes morales cooptées)
- membres actifs (adhérents)
- membres bienfaiteurs (donateurs)
- 1 représentant des salariés

Dimensions moyennes de la structure (chiffres arrondis)

- 1 000 adhérents
- 10 000 usagers
- 30 associations hébergées
- 10 emplois salariés (en ETP, équivalent temps plein) dont trois contrats aidés

Détail des ressources, tel qu'il ressort du compte de résultat figurant dans le rapport d'AG, en respectant l'ordre de classement et les intitulés :

(en milliers d'euros arrondis) Détail des ressources

	2005	répartition
Recettes d'activité	180	36%
Subventions d'exploitation	***240***	***48%***
Remboursements et emplois aidés	60	12%
Adhésions	18	4%
Autres	2	0%
Total	500	100%

Valeur des apports en nature	
- Valeur locative bâtiment	113
- Convention ville de Rennes	64
- Fluides (énergie..)	13
Total	190

Ce tableau ne mentionne aucune information supplémentaire sur la ventilation des subventions, leur origine et leur classement. En dessous du compte de résultat figurent les apports en nature valorisés essentiellement relatifs à la mise à disposition des locaux et des équipements par la ville de Rennes.

En 2005 le résultat d'exploitation est tout juste équilibré et le compte 2006 a fait apparaître des pertes d'exploitation, car les écarts de creusent entre l'augmentation régulière des charges de personnel, la fin des contrats aidés (emplois jeunes..) et le système de réévaluation de la convention financière avec le partenaire principal : la commune, qui prévoit un accroissement annuel conventionnel de 1.5%.
Les charges de personnel représentent les 2/3 des ressources monétaires.

- Les financements publics

A près de 90% ils proviennent des financements accordés par la Commune (et nettement plus si on ajoute les apports en nature) avec laquelle a été passée une convention pour assurer le fonctionnement de la structure, auxquels s'ajoutent les remboursements de l'Etat pour les emplois aidés (versements du CNASEA) classés à part et d'une aide ponctuelle marginale pour un projet précis versée par la DRAC, Direction Régionale des Affaires Culturelles.

Seule la convention avec la commune a fait l'objet d'une analyse.

Chronologie : A partir de 1997 a été revu et modifié le régime financier de la convention.

Système antérieur : le financement était composé de deux volets :

- la prise en charge des charges de personnel au coût réel,
- des financements octroyés pour les actions définies par le CA.
-

Nouveau système en vigueur :

La convention est établie pour une durée de 6 ans et peut faire l'objet de révisions intermédiaires. Les litiges relèvent de la compétence du Tribunal administratif de la Commune.

La convention fixe une « dotation globale » qui est fonction du projet associatif dont les objectifs définis ***« en commun »*** avec la Ville et sont actuellement au nombre de 5. Certaines activités qui rentrent dans le cadre du projet associatif et de la politique de la ville peuvent faire l'objet de subventions additionnelles.
Le versement de la subvention est mensualisé mais reste soumis annuellement au vote du budget de la commune. Des modalités d'évaluation et de contrôle sont prévues ainsi que « les limites de l'engagement de la ville ».

- Des entretiens avec le dirigeant, très au fait des problématiques managériales de l'économie sociale et des associations, nous n'avons retenu ici qu'un constat et une interrogation majeurs concernant ce financement public :

  - la MJC subit de fortes contraintes budgétaires :
    - enveloppe rigide de la dotation (+1.5% par an actuellement)
    - diminution et fin des contrats aidés, dont la sortie des personnes sur un emploi conservé dans la structure nécessite de nouvelles ressources de financement (professionnalisation)
    - nécessité de ne pas augmenter ses tarifications à l'égard des usagers (attractivité…) et ne pas rentrer dans une logique marchande ;

  ce manque de flexibilité et de visibilité budgétaire conduit le responsable pour conserver son budget en équilibre à « jongler » en permanence et à réduire le périmètre de ses activités et freine le développement de nouveaux projets qui pourraient susciter de nouvelles dynamiques d'adhésion et d'attractivité.

  - ***la convention ne doit-elle ou ne devra-t-elle pas être requalifiée en DSP, délégation de service public ? (****interrogation soulevée par le dirigeant de cette MJC)*

5.2 Une crèche multiservices

- Paramètres de la structure :

L'association a été créée en 2002 par un collectif de parents. Les trois activités mises en place progressivement ont été installées définitivement dans leurs locaux dans le courant de l'année 2004.

Structure agréée : Agrément « petite enfance », agrément DASS + agrément « qualité »

La structure se compose de trois établissements situés au cœur de deux quartiers différents de la ville de Rennes et d'un autre établissement dans une commune adjacente.
Ces trois établissements correspondent à trois secteurs d'activité :

- un service de garde d'enfants à domicile
- une halte-garderie
- une crèche inter-entreprise

L'association a reçu :

- en décembre 2004 : l'Oscar du département (prix « association »)
- en juin 2007, le 2em Prix régional du Crédit Coopératif pour l'innovation sociale.

L'association se compose de plusieurs catégories de membres :

- de droit : représentants de la Commune, Conseil Général, département, CAF
- autres personnes morales et parents

les salariés de l'association sont membres sans pouvoir prendre part aux votes.
Le conseil d'administration est limité à 30 membres au maximum issus des deux collèges :

- parents et utilisateurs et services
- membres de droit et personnes morales ou physiques contribuant à l'action de l'association.

Dimensions moyennes de la structure (chiffres arrondis)

- 30 salariés, soit 22 ETP (équivalent temps plein), moyenne d'âge 30 ans
- 240 adhérents, une vingtaine de bénévoles

Activités :
- Halte-garderie : 6 000 heures pour une centaine d'enfants
- Crèche : une centaine d'enfants pour 25 places
- Garde à domicile : une centaine de familles

Les ressources se partagent pour environ 55% pour les prestations (parents, entreprises) et 45% pour les financements publics, auxquels doivent être ajoutés les apports en nature : locaux.

- Les financements conventionnés

Ils sont composés de ressources différenciées selon les activités comme le montre le tableau suivant :

Conventions	Garde à dom.	Halte - Garderie	Crèche	Association
Privées (entrep.)			4	
Publiques:				
- Commune 1			1	
- Commune 2	1	1	1	
- Conseil Général	1			2
- FSE (via DRTEFP)	1			
- CAF	1	2	1	
Total	4	3	7	2

Au total l'association a passé actuellement 16 conventions dont 4 avec des partenaires privés et 12 avec les pouvoirs publics ou assimilés.

Les conventions avec les partenaires privés

Elles fixent le nombre de places financées par chaque entreprise privée pour ses salariés dans la crèche inter-entreprises selon des tarifs variables (négociés) pour des durées de 3 ans et soumis à révision par indexation sur l'indice INSEE du coût de la vie. La crèche fournit un rapport annuel sur le taux d'occupation des places attribuées à l'entreprise.

Les conventions avec les partenaires publics ou assimilés

- des conventions pour réserver des places dans la crèche que les deux communes ont passé sur des bases similaires aux partenaires privés et avec reconduction tacite ;
- les conventions avec la CAF sont de deux nature :
  - les conventions d'aide à la garde d'enfants relèvent du PSU, prestation service unique, qui est une compensation tarifaire venant compléter le tarif horaire ou journalier facturé aux parents dans la limite d'un plafond (barêmes) ; renouvelables annuellement ;
  - deux conventions d'aide sociale de type « ayant droit » qui contribuent au fonctionnement de la garde à domicile en raison de l'absence de PSU et d'un complément spécifique pour la halte-garderie ;

- deux conventions avec la commune d'implantation principale sont destinées à contribuer au soutien du projet et des structures des deux actions menées en garderie d'enfants, mais seule une est reconductible, l'autre venant en co-financements du FSE ;

- la convention FSE signée pour 1 seule année selon les procédures spécifiques : co-financement et contrôle rigoureux des dépenses éligibles ;

- les conventions du Conseil Général sont de différents ordres :
  - une de 3 ans pour recruter un « adulte-relais » (dispositif national)

- une annuelle, renouvelable, du dispositif « promouvoir l'égalité des chances » calculée en fonction du PSU, de la capacité d'accueil et autres indicateurs,
- une subvention exceptionnelle attribuée sans demande particulière de l'association.

- Synthèse des entretiens

L'ingénierie des conventions, c'est à dire la recherche, l'administration des dossiers de demande de subventions, la discussion avec les financeurs, le rapport des activités et le bilan avec les financeurs n'occasionne pas de difficultés particulières pour l'association. Un traitement administratif en grande partie informatisé a été mis en place et il est prévu des temps affectés à ce travail de suivi et de réseau :

- l'association organise au moins une réunion annuelle pour chaque activité (et plus si besoin) en réunissant ensemble les différents partenaires et financeurs : DDTEFP, Conseil Général, CAF, Délégation Régionale au droit des femmes, la ville, et les parents. Ce principe avait été retenu dès le départ du projet, et pour la crèche inter-entreprises il a été initié par la CAF ;
- néanmoins, la surcharge de travail demandée par la compréhension, le suivi et la rédaction du rapport FSE est soulignée, alors que son versement décalé pose des problèmes de trésorerie.

Notre commentaire :

L'association bénéficie actuellement de trois points forts :

- elle s'appuie sur un socle d'activités « traditionnelles » (services de proximité) dont les paramètres d'organisation matérielle (cahiers des charges) sont parfaitement maîtrisés et correspondent à des besoins réels en croissance, tout en offrant des service nouveaux et très innovants ;
- son personnel dirigeant (élus et salariés) est relativement jeune, dynamique, en nombre suffisant, compétent professionnellement, et bien inséré dans les réseaux politiques et sociaux (expériences professionnelles antérieures) ;
- l'association est en phase de démarrage (un peu plus de 3 ans d'existence effective) et a rencontré un vif intérêt chez les partenaires qui ont trouvé le projet original et n'ont pas hésité à soutenir pleinement cette structure en mettant des locaux à disposition.

5.3 Une association d'insertion régionale

- Paramètres de la structure :

Structure agréée : Insertion, Formation
Les agréments pour les chantiers d'insertion doivent être renouvelés chaque année

Membre du réseau national (50 ans d'existence)

Les adhérents : 77 familles, 24 individuels et 24 personnes morales (associations et organismes sociaux et publics)

4 pôles d'activité : Insertion habitat, Formation, IAE, Chantiers internationaux

Quelques chiffres d'activité :

	Association	**Insertion / chantiers**	**Total**
Salariés	34	82	116
Bénévoles	15	82 (chantiers internat.)	
Volontaires		10	
Activités		129 chantiers 87 logts réhabilités	

Un inventaire des contrats sur une seule année :

- 60 contrats emploi-solidarité
- 32 contrats d'accompagnement dans l'emploi
- 3 contrats emploi consolidé
- 3 contrats d'avenir
-

Pour le suivi social, l'association a une dizaine de partenaires institutionnels prescripteurs ;
Pour les publics accueillis en stage une quinzaine de prescripteurs institutionnels.

Tableau de la répartition des ***« subventions publiques »*** selon la présentation de l'association dans son compte de résultat :

Subventions publiques	Qualité / Nombre	Montants (arrondis en k€)
Europe	FSE	114
Etat	Jeunesse et sports, Affaires sociale, Travail-emploi, Culture, Equipement, FASILD (ACSE)	494
PDALPD		17
Conseils Régionaux	2	44
Conseils Généraux	4	115
Métropole		133
Autres collectivités locales et CCAS	> 10	337
CAF	2	22
MSA		8
AFPA		20
Bailleurs sociaux		16
EDF		7
Autres		7
Total		1 334

Autres subventions

Fondations	3	103

Synthèse des ressources extrait du compte de résultat figurant dans le rapport d'AG, qui donne un détail de ces recettes en fonction de leur origine selon la ventilation du tableau ci-dessus.

(en milliers d'euros arrondis) Détail des ressources

	2005	répartition
Recettes d'activité	480	24%
Subventions d'exploitation		
- de fonctionnement	***65***	
- sur activités	***1 370***	
Total subventions	***1 435***	***72%***
Autres (transferts et reprises de prov.)	74	4%
Total	1 989	100%

- Les financements conventionnés

Nous avons souhaité analyser les **73 conventions en cours**. Pour mener ce travail il a fallu établir une grille type qui était le fruit de nos premières réflexions pour cette approche et pouvait être ainsi testée en grande dimension étant donné ce nombre excessivement important de conventions et de partenaires. La présentation de la grille et les résultats obtenus sont présentés infra.

- Synthèse des entretiens

Les responsables expriment une vision relativement critique de la situation et un sentiment général d'une perte d'efficacité et de difficultés croissantes pour un ensemble de raisons qui tiennent au renforcement de la stratification administrative, de la démultiplication des partenaires et au manque de visibilité dans le moyen et long terme.

1- Les subventions de fonctionnement général disparaissent progressivement et le système de conventionnement se développe en identifiant chaque action, ses objectifs et son contrôle vers un système prestataire. Cela oblige à un important travail administratif et comptable de suivi par convention [52] qui mobilise des ressources croissantes, sans que ce temps soit pris en compte dans les conventions alors que les soutiens au fonctionnement de la structure diminuent du fait même de ce mode de conventionnement (entraînant moins de mutualisation et de synergie des activités) ;

2- les efforts croissants déployés pour :
- organiser les recherches de financement et accélérer les versements *: « Le budget de la Métropole est voté en mars et le premier versement de la subvention arrive au mois de Juillet donc un délai trop long pour l'association »,*
- rencontrer les multiples partenaires et favoriser les échanges croisés,
- régler les problèmes de trésorerie et négocier les découverts avec la banque (*en raison des délais de versement des subventions, en l'absence d'un fonds de roulement suffisant et de dégagement d'excédents rendu impossible dans le système de conventionnement*)[53] ;

3- l'allongement des temps de médiation et de « lobbying »
- avec les élus
- avec les interlocuteurs des services fonctionnels et techniques des collectivités : « *pour un même chantier il faut rencontrer : le service habitat, le service insertion, le service chantiers internationaux… de chacune des collectivités : Région, département, commune ».*

[52] Les dirigeants parlent d'un double travail de comptabilité analytique : l'une selon un découpage classique et l'autre adaptée aux exigences de justification des dépenses pour certaines conventions.
[53] Les charges financières de l'association sont passées de 1 600€ en 2004 à 4 000 € en 2005.

- avec les partenaires dans les montages financiers croisés qui deviennent la règle...

Les dirigeants déplorent le manque de conventions-cadre pour programmer un étalement pluri-annuel des subventions.

L'association tente aujourd'hui de mettre en place un système de dialogue en concert avec l'ensemble des acteurs et réaliser le projet de faire un tour de table avec les principaux bailleurs de fonds publics. Elle a entamé une réflexion sur une évolution juridique de sa structure à l'aide d'un cabinet d'experts.

6. Une approche fonctionnelle économique et juridique

Cette approche a consisté, selon l'objectif initial, à tenter de construire une grille d'analyse fonctionnelle des financements publics qui permette d'identifier les divers paramètres utiles pour tout travail ultérieur de classement, suivi, contrôle et imputation comptable.

6.1 Une grille analytique

Cette grille a été construite par tâtonnement en fait l'objet de plusieurs aménagements successifs au cours des travaux d'analyse des conventions. Elle constitue à la fois un outil administratif de suivi et de reclassement comptable, et peut être décomposée en fonction de plusieurs paramètres d'activités, de prestations, de durée..etc.

Elle a pris finalement la forme présentée ci-dessous :

GRILLE TYPE CONVENTION

			Définition des contenus
Organisme financeur			
numéro convention			
date de la convention			
objet			***présentation de l'objet de la convention***
dispositif			***internat. / national / local***

CLASSEMENT FONCTIONNEL

TYPE	commandes privées		***conventions avec des partenaires privés***
	tarification sociale		***financement sociaux (CAF….)***
	commandes publiques	marché	***convention sur appel d'offres***
		prestation (action)	***convention pour la réalisation d'une prestation ou action définie et délimitée***
		mission (activités)	***convention pour la réalisation de la mission générale de l'association ou ses activités***
	subventions	fonctionnement général	***soutien à la structure, son fonctionnement, des postes de travail fonctionnels…***
		investissement	***aides à l'investissement***
		équilibre	***aides exceptionnelles***

cofinancement	
nombre de partenaires	
durée convention	

Elements annexes

Composition	- Apport en nature - Forfait - Barême / calcul - TVA	
Versement	- rythme - date	
Contrôle	- dossier de demande - Responsable dossier - Interlocuteurs - Pièces à fournir - divers…	

6.2 L'application de la grille pour la crèche

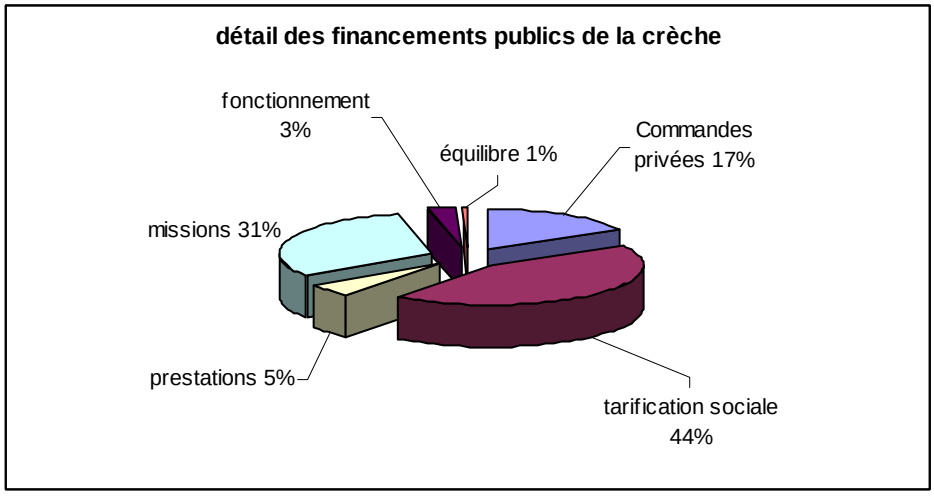
Détail des conventions (en milliers d'euros)		Reconduct.	***Dont*** annuelle	Détail par établissement Crèche	garderie	halte-gard.	Association
commandes privées		85		85			
tarification sociale		222		111	50	35	26
commande publique	marché (appel d'offre)						
	sur prestation	24		24			
	sur mission (activités)	157	***104***		138	19	
subventions	fonctionnement général	15					15
	investissement						
	équilibre	3	***3***				3
	TOTAL	506	***107***	***220***	***188***	***54***	***44***

L'utilisation de la grille autorise plusieurs lectures directes dont nous avons privilégié deux axes :

- la répartition par secteur d'activités de la structure qui renseigne sur les moyens reçus et alloués et peuvent être confrontés facilement à des indicateurs d'activité : nombre d'enfants, nombre de places, nombre de salariés…etc.
- une gestion budgétaire à partir de la ventilation selon la durée des conventions et de leur reconductibilité ou non, qui facilite la prévision et l'anticipation des décisions.

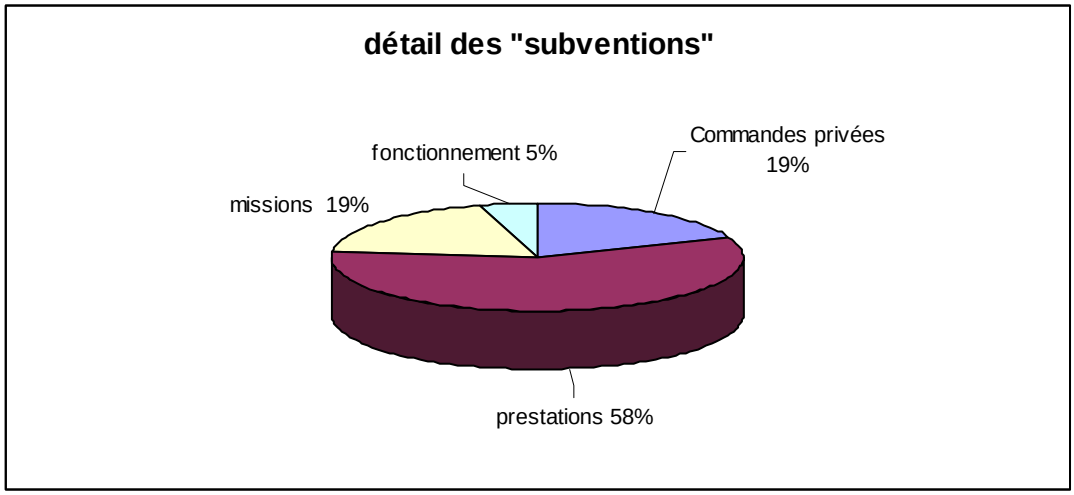
Ainsi, dans le cas présent, il apparaît qu'une part significative des financements (environ 25%) a un caractère ponctuel et n'est pas reconductible en l'état, s'agissant d'une subvention du FSE et d'un co-financement relié. Cette indication est relativement importante pour la structure de façon à prendre les mesures budgétaires qui s'imposent.

D'autres classements par origine des financeurs, nature des dispositifs et modes de partenariats sont évidemment rendus accessibles très aisément.
Enfin, on peut noter le rapprochement à effectuer entre les prestations conventionnées avec les entreprises privées et celles conventionnées avec les collectivités selon quasiment les mêmes protocoles pour des prestations équivalentes : disposer de places dans la crèche!



6.3 L'application de la grille pour l'association d'insertion

Détail des conventions (en milliers d'euros)				Nombre conventions
TYPE	commandes privées		233	12
	tarification sociale		-	
	commandes publiques	marché (appel d'offre)	-	
		prestation (action)	715	44
		mission (activités)	235	9
	subventions	fonctionnement général	56	7
		investissement	15	1
		équilibre	-	
		Total	1 253	73



Le détail de ces conventions **reprend intégralement le poste « subventions »** du compte de résultat de l'association. On perçoit la physionomie très différente qui ressort de ce travail de classement.
Il appelle plusieurs remarques d'emblée :

- le montant moyen global d'une convention est de 17 000 €, très proche du montant moyen d'une convention par action qui s'élève à 16 000 € ;

- il n'y a pas de difficultés particulières à affecter chaque convention dans la typologie utilisée tant les prestations sont clairement définies. En effet, la quasi-totalité des ces opérations conventionnées correspondent à des actions très bien identifiées : chantiers d'insertion localisés par site immobilier, stages de formation ou d'accueil, dont toutes les caractéristiques sont définies lors de l'élaboration du projet de réhabilitation qui répond le plus souvent à une demande d'une collectivité locale ou d'un partenaire.

- les subventions versées par les « fondations » ont été reclassées en « commandes privées », par défaut d'avoir créé une catégorie spéciale, et parce qu'elles sont toutes octroyées pour le financement

d'actions précises identiques à celles classées en prestations ; leur classement comptable dans le poste « subventions » pose effectivement un problème d'identification ;

- les conventions pour « missions » regroupent des financements moins ciblés qui sont accordés pour mener les activités d'insertion rentrant dans le cadre de l'objet statutaire de l'association, pouvant recouvrir plusieurs opérations, et pour lesquelles l'association conserve une certaine marge de manœuvre (mais un travail plus approfondi sur leur affectation interne n'a pu être entrepris) ;

- les subventions de fonctionnement correspondent le plus souvent à des financements de postes de travail d'encadrement opérationnels ou fonctionnels ;

- au total, sur les 73 conventions :
    - 64, soit près de 90% sont ponctuelles et pour une durée inférieure à l'année, car elles sont liées aux chantiers et doivent être sanctionnées par l'aboutissement matériel du travail engagé,
    - 4 dépassent le cadre d'une année,
    - 5 sont reconductibles

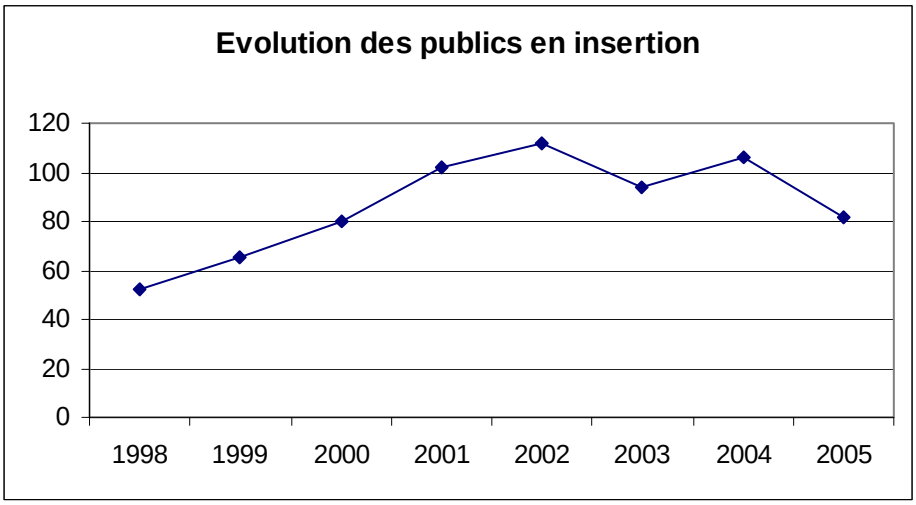
Au total près de 90% des financements sont bien de nature très contractuelle et opérationnels assujettis à des objectifs très concrets avec des indicateurs adaptés.

Plusieurs niveaux d'interrogation sont possibles :

- *dans quelles mesures ces opérations ne devraient pas faire l'objet d'appel d'offres pour répondre aux exigences juridiques que nous avons présenté précédemment ?*

- *comment faire face aux variations d'activité consécutives à cette fluctuation des actions que ne maîtrise que faiblement l'association et quelle posture managériale adopter ?*

- *enfin, comment travailler avec les tous « partenaires » pour avancer vers un véritable partenariat stratégique qui s'inscrive dans la réalité du projet et pérennise la structure ?*
La réponse peut-elle réellement venir de l'association ?



Conclusion : vers une traduction comptable dans le respect des qualifications juridiques des conventions et subventions

Ce travail avait pour objectif de concevoir un support méthodologique devant participer à la construction d'une véritable « comptabilité associative », c'est à dire d'organiser la production de documents de synthèse comptable qui reflètent la réalité du fonctionnement associatif et du multipartenariat, alors que les états comptables traditionnels proposés aux associations sont calqués sur la normalisation de la comptabilité des entreprises privées et lui sont inadaptés.

Il visait à établir une nomenclature des dispositifs de relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations qui permette de déboucher sur une typologie fonctionnelle des modes de subventionnement pour leur traitement comptable et financier.

Les analyses réalisées à l'aide des trois structures examinées ont permis en effet de mettre au point et de tester une grille analytique auprès de trois secteurs d'activité résultant de notre échantillon initial, constitué dans le but de refléter un minimum de diversité sans idée préconçue. Cette grille semble répondre de façon satisfaisante à l'objectif d'un classement fonctionnel des ressources financières des associations qui appartiennent au secteur des services de proximité, et de l'insertion, et toutes celles qui, à l'instar des précédentes, sont bien confrontées à des logiques de multipartenariat et de multiples conventionnements.
En revanche elle semble peu justifiée pour des structures réalisant des missions de services publics pour une collectivité unique et qui obtiennent de cette structure la quasi-intégralité de leurs ressources, même si cette relation contractuelle soulève des problèmes relativement similaires en termes de gestion, de financement et d'évolution des rapports de régulation institutionnelle.

La grille peut d'ores et déja constituer un outil interne de suivi et de contrôle de ces conventionnements. A ce titre le résultat n'est pas négligeable et il a été approuvé par l'association d'insertion qui doit traiter un très grand nombre de conventions et recherche ce genre d'appui technique.
Par ailleurs, cette grille nous paraît offrir un moyen fiable d'analyser en interne et de soumettre aux partenaires un certain nombre d'enjeux relatifs aux :

- distinctions à opérer sur la destination des financements et leur lecture opérationnelle au plan des activités et de missions de l'association,
- problèmes de financement du fonctionnement de la structure associative,
- problèmes de pérennité de certains financements….

et donc de constituer un outil pertinent pour améliorer la construction de ces partenariats.

Elle permet en outre d'avancer des hypothèses d'adaptation du plan de comptes associatif, naturellement plus réalistes, en évitant l'agrégation comptable de tous ces financements dans le poste de « subvention » à l'aide de la seule mention de l'origine du financement.

Néanmoins, il nous faut, auparavant, relever un point spécifique qui a émergé lors de ce travail de synthèse en confrontant les diverses approches méthodologiques et leurs enjeux et qui nous paraît devoir être traité plus en amont, sans pouvoir être du ressort de ce travail. Ce point justifie notre prudence face à l'impact d'un tel retraitement comptable, dans l'environnement actuel.

L'analyse fonctionnelle de ces financements combine des approches de nature économique et juridique. Or nous avons pu vérifier l'absence de consensus sur les qualifications juridiques actuelles de nombre de ces conventionnements. De ces qualifications dépendent en grande partie le classement comptable qui doit chercher à rester en adéquation avec cette lecture juridique. Il ne conviendrait pas

qu'un retraitement comptable puisse induire une requalification juridique du contrat et tel n'est pas notre objectif.
Etant donné ces incertitudes sur les natures de ces divers types de conventionnements, selon les angles de lecture des partenaires, nous nous contenterons de faire des propositions de classement comptable qui découlent de ce classement fonctionnel et qui ne rentrent pas en contradiction avec les catégories juridiques susceptibles d'y être superposées sans difficulté.
Dans tous les cas, ces propositions sont présentées au titre d'hypothèses de travail et demandent à recueillir un assentiment plus large à partir d'une expérimentation diversifiée.

Propositions de classement comptable

Rappel des principes d'application des plans comptables [54]

Organisation	Plan comptable de l'organisme gestionnaire	Plan comptable des établissements sociaux (1)
Sociétés commerciales	Plan comptable général	M 21 bis
Associations fondations	**Plan comptable associatif**	**M 21 bis**
Etablissements sociaux associatifs	M 22	M 22
Centres communaux d'action sociale	M 14	M 22

(1) établissements sociaux gérés par l'organisme gestionnaire figurant en première colonne

Ces propositions s'appuient sur une combinaison de deux plans existant et qui peuvent offrir des cadres complémentaires :

- le plan comptable général des associations actuel
- le plan comptable des établissements sociaux et médico-sociaux

En effet ces établissements disposent d'un plan de compte légèrement adapté qui peut servir en partie de modèle en ce qui concerne les éléments de tarification sociale.

De ce rapprochement on peut retenir l'intérêt d'utiliser le poste 73 spécifique aux établissements sociaux dans lequel sont ventilés les produits issus de la tarification sociale :

Forfaits journaliers, tarifs soins..etc..

Ces comptes pourraient être utiles pour les versements de compensation sociale comme en reçoivent les crèches et les associations qui ont des activités de prise en charge sociale.
Pour les autres comptes, il importe d'établir une division plus nette entre le poste des subventions à proprement parler regroupant les subventions stricto sensu de fonctionnement et d'équilibre et les conventions.
Il devient alors possible de reclasser dans des subdivisions adaptées les financements publics provenant de commandes publiques d'appel d'offres ou de la rémunération de prestations, qui s'apparentent à des opérations de même nature que les commandes privées.
Il demeure le cas un peu particulier des financements pour des activités ou des missions générales de l'association qui devront en fonction de la clarification de leur objet ou d'un travail analytique spécifique être reventilées entre les catégories de prestations et de subventions.

[54] Dans l'état actuel de ce travail il est prématuré d'inscrire cette réflexion dans le cadre normalisé des plans de compte dont la nomenclature est rappelée ici pour montrer les sources de rapprochement utilisées entre les instructions M 21 bis et M 22.

Numérotation des plans de compte		Plan comptable associatif actuel	Plan comptable établissements sociaux	***Proposition***	
commandes privées		70	70	***70***	
- ventes produits		701	701	***701***	
- prestations		706	706	***706***	***subdivision***
tarification sociale			73	***73***	
commande publique	marché (appel d'offre)			***704***	***travaux***
	sur prestation			***706***	***subdivision***
	sur mission (activités)	74	74		
subventions	fonctionnement général	Subventions	Subventions	***74***	***Subvention***
	(investissement) *				
	équilibre				

**** subventions ne transitant pas dans le compte de résultat***

Cette approche reste une proposition de travail qui semble relativement pertinente au vu de l'environnement actuel des associations et des tendances de fonds qui orientent les recherches pour l'amélioration des outils d'évaluation et d'analyse qui leur soient spécifiques.
Sa formulation demeurera relativement inachevée tant que des expérimentations plus complètes ne sont pas entreprises et qu'elle puisse être relayée par des dispositifs collectifs d'application plus normative.

Néanmoins, le résultat de cette recherche peut d'ores et déjà contribuer à développer de nouvelles pistes de réflexion parallèles sur les enjeux d'une analyse plus circonstanciée des véritables conditions dans lesquelles s'opère le développement de ces conventions qui vont se généraliser et sur les modalités de partenariat qu'elles vont générer.

BIBLIOGRAPHIE

Financement des associations, le regard des Français, Enquête du Cabinet DELOITTE, « la revue des associations », fév. 2007

AFCHAIN Jean, « Les associations d'action sociale. Outils d'analyse et d'intervention », Paris, Dunod, 2em éd. 2001.

ALFANDARI E . (sous la dir.) : « Associations », Dalloz, 2000, 1450p.

AMBLARD Colas : « Cent ans de pratique associative : un point de vue juridique », RECMA N° 281 et 282, novembre 2001, p. 33/41

DECOOL Jean Pierre : « Des associations en général…, Vers une éthique sociétale », Rapport remis au Ministre de la Vie Associative, mai 2005

BLOCH LAINE F, " Identifier les associations de service social ", RECMA (Revue des études coopératives, mutualistes et associations), n° 231, 1er trimestre 1994

BOULOUIS Jean : « Essai sur la politique des subventions administratives », A. Colin, 1951, 334p.

CALLE Philippe : « Les associations entre intérêt général et utilité sociale », RECMA, N° 282, novembre 2001

CHAUVIERE Michel :
- « Entre service public, non-lucrativité et droit des affaires : incertitudes et chances du secteur social », in HUMBERT C. (ccord.), « Institutions et organisations de l'action sociale. Crise, changements, innovations ? », L'Harmattan, 2003, p.51-75
- « Problématiques pour comprendre la transformation des enjeux professionnels dans l'action sociale », 2em Congrès de l'AFS, Bordeaux 5/9 septembre 2006

CNVA,
- Conférence Nationale de la Vie Associative, : »La consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations », Rapport du groupe de travail N°2, Présidt. JF Collinet, mai 2005,
- « Bilan de la vie associative 2004/2007 », La Documentation Française, mai 2007

CPCA,
- Conférence permanente des coordinations associatives : « Charte d'engagement réciproques entre l'état et les associations regroupées au sein de la CPCA », 1 juillet 2001.
- « L'économie sociale des associations », Plateforme Economie Sociale, avril 2007

CHOPART J.N., NEYRET G., RAULT D. : "Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire", La découverte, 2006, 288p.

CLEMENT Joël, : « Point de vue sur le conventionnement tripartite » dans « Les contrats d'objectifs et de moyens : vers le tout contractuel dans le secteur médico-social », dossier publié par le CREAI, Rhône Alpes en janvier 2005.

Du TERTRE C. « Les services de proximité aux personnes : vers une régulation conventionnée et territorialisée », in L'année de la régulation, vol3, 1999

DVAEF, Direction de la Vie Associative de l'Emploi et des Formations : « La subvention publique, le marché public et la DSP, Mode d'emploi », 1/03/2007

EME Bernard. :

- « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », 5em Rencontres interuniversitaires du réseau de l'économie sociale et solidaire, Marseille, mai 2005, 20p.
- « La question de l'autonomie de l'économie sociale et solidaire par rapport à la sphère publique », dans « Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire », sous la dir. de J.N Chopart, G.Neyret, D.Rault. La découverte, 2006, 286p.
-

ENGELS Xavier & Alii (sous la dir.) : « De l'intérêt général à l'utilité sociale », L'Harmattan, 2006, 280p.

FIALAIRE J. : « Les associations partenaires ou faux-nez de l'administration ? », dans « Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise », sous la dir. de L.Prouteau, PUR, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p.105-123

FILIPA M., GAIGNETTE A., NIEDDU M., « Action publique et économie sociale et solidaire : vers une recomposition sur une base territoriale ? », Colloque Etat et régulation sociale, CNRS- Paris 1, septembre 2006

GUILLOIS Thierry : « Associations et subventions », in Revue Française de Finances Publiques, N° 23, 1988, p.47/77.

HELY Matthieu : « De l'intérêt général à l'utilité sociale», Colloque Etat et régulation sociale, CNRS-Paris 1, septembre 2006

HERTZOG Robert : Linéament d'une théorie des subventions », in Revue Française de Finances Publiques, N° 23, 1988, p.5-45.

JOBERT B., MULLER P., « L'Etat en action », PUF, 1987
JOBERT Bruno, « Le retour du politique », dans « Le tournant néo-libéral en Europe », L'Harmattan, 1994, p9-20

KOULYTCHIZKY Serge : « Place de l'économie sociale dans la construction de l'intérêt général à partir de l'initiative locale- Les pays en France », RECMA, N° 302, 2006, p.67-82

LAVILLE J.L , NYSSENS M. (sous la dir.) « Les services sociaux entre associations, Etat et marché », La découverte, 2001, 285p.

LAZUECH Gilles, « Les transformations de l'Etat social : l'exemple du secteur de l'insertion par l'activité économique », Colloque Etat et régulation sociale, CNRS- Paris 1, septembre 2006

NICINSKI Sophie : « Les associations et le droit administratif : plaidoyer pour la convention d'objectifs et de moyens », LexisNexis, juin 2006, p7-13

NOGUES Henri. : « De l'innovation économique à la transformation sociale », dans « Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire », sous la dir. de J.N Chopart, G.Neyret, D.Rault. La découverte, 2006, 286p.

PETITEAU Nathalie : « De l'intérêt général à l'utilité sociale ? », Journée d'étude à l'EHESS, janvier 2005

PROUTEAU Lionel, (sous la dir.) « Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise », PUR, Presses Universitaires de Rennes, 2003, 215p.

RICHARD P.: « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques », Rapport remis au Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'Etat, décembre 2006

ROUX Anne, EXBRAYAT André jacques : « Une association transparente, considérée comme un mode de gestion directe du service public, peut-elle bénéficier de subventions publiques ? », Le courrier juridique des finances et de l'industrie, N°45, juin 2007, p.131-136

TCHERNONOG Viviane :

- « Associations et financements publics », RECMA, N° 258, 3em Trim. 1995, p17-29
- « Logiques associatives et financements du secteur associatif » Rapport de la MIRE, décembre 2000, 100p.
- « Ressources, financements publics et logiques d'action des associations », RECMA, N° 282, novembre. 2001, p42-63

TCHERNONOG Viviane & HELY Matthieu : « Les formes de l'action associative ; essai de typologie à partir d'une enquête statistique », dans « Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise », PUR, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p.25-48

VEROLLET Y. : « Le développement des services à la personne », rapport présenté au Conseil économique et social, janvier 2007