

Réforme des collectivités territoriales

Conséquences prévisibles pour le monde associatif

Pistes d'évolution

Brigitte DAUPLAIS
Octobre 2011

Remerciements

Je tiens à remercier l'équipe d'animation et de coordination de l'Adema Hervé Garrault, Pierre Birambeau, Yvan Mollard et Karine Gilbert, Philippe Chabasse qui a accepté d'être mon tuteur de mémoire et l'ensemble des intervenants chargés des modules

Je veux exprimer ma gratitude aux professionnels qui ont accepté de me recevoir :

| | |
|---------------------|---|
| Chantal Bruneau | Chargée de mission à la Sous direction de la Vie associative, Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives, |
| Michel Claude | Ancien directeur de la Fédération nationale des offices de tourisme, |
| Stéphane Loukianoff | Délégué général de l'Unadel, |
| Anne Meyer | Chargée de mission à Culture et Liberté, |
| Benoît Mychak | Délégué général du Cnajep, |
| Coralie Pelletret | Chargée de mission au Rameau, |
| Rémy Remblier | Adjoint au Maire de la Commune d'Ully Saint Georges, |
| Pacôme Rupin | Chargé des relations institutionnelles du Groupe SOS |

Merci également à Elisabeth Peytour et Nadia Orbach pour l'aide qu'elles m'ont apportée dans la relecture de mon document, à Claudine Dussollier, Claire Goujon, Cécile Salles et Michel Pelletier pour nos différents échanges.

Sommaire

| | |
|--|---------|
| I. La réforme des collectivités territoriales | page 7 |
| Rappel historique de l'organisation territoriale jusqu'en 1981 | |
| L'organisation territoriale depuis 1981 | |
| Les lois des 7 et 16 décembre 2010 | |
| Les autres réformes concomitantes | |
| II. Les conséquences sur le secteur associatif | page 14 |
| Sur les relations avec l'Etat et les collectivités territoriales | |
| Sur l'organisation des réseaux associatifs et leur financement | |
| Sur le modèle économique | |
| Sur le projet associatif | |
| III. Quelques pistes d'évolution | page 19 |
| Le triptyque association/pouvoirs publics/entreprises | |
| L'adossement d'autres systèmes économiques | |
| Le regroupement d'association et la mutualisation | |
| Le regroupement d'employeurs associatifs | |
| Le statut d'entreprises solidaire | |
| La co-construction | |

Les relations entre les associations et les pouvoirs publics sont fortes. Les pouvoirs publics délèguent depuis longtemps un certain nombre de missions qu'ils n'ont ni les moyens, ni les capacités de réaliser, en échange les associations reçoivent des fonds publics.

Il m'est donc apparu important de se pencher sur la réforme des collectivités territoriales qui, engagée l'an dernier, concerne le monde associatif sous plusieurs aspects.

J'ai eu des rencontres avec un certain nombre de fédérations ou coordinations associatives, nos entretiens se sont basés sur les textes qui venaient d'être votés par le Parlement et dont les décrets d'application ne sont pas encore sortis.

Comme l'ont souligné de nombreux acteurs (députés, responsables associatifs) le manque de concertation lors de l'élaboration du texte n'a pas permis au monde associatif de peser sur les discussions et d'avoir une voix unique pour défendre ses intérêts propres.

Ce mémoire a trois parties :

- Une explication de la réforme avec un rapide historique, une vision de la situation actuelle et une ébauche de l'organisation future
- Un constat des conséquences d'ores et déjà prévisibles
- Des pistes que pourraient explorer les associations pour faire face à ces évolutions

I. La réforme des collectivités territoriales

L'objectif premier de la réforme des collectivités territoriales est de simplifier les rouages institutionnels locaux.

En effet, cette réforme modifiera les fondements des premières grandes lois de décentralisation ébauchées dans les années 80.

Rappel historique de l'organisation territoriale jusqu'à 1981

La pratique centralisatrice a été initiée en France à l'époque capétienne et s'est poursuivie jusqu'en 1982, tempérée par des déconcentrations dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, notamment sous la III^{ème} république.

Même si les départements sont créés par la loi du 22 décembre 1789, tout au long de la période napoléonienne, la tutelle des préfets et sous préfets sur le maire et sur les départements est systématisée, renforçant ainsi les tendances centralisatrices de la Révolution qui a proclamé la république française « une et indivisible ».

La personnalité civile de la commune résulte de la loi du 18 juillet 1973, ce qui lui permet d'avoir son propre patrimoine et de gérer les biens communaux.

Cette loi est suivie d'une autre loi donnant les mêmes prérogatives aux départements.

C'est à partir de la III^{ème} république que communes et départements ont un statut de collectivités territoriales. L'élection au suffrage universel masculin du conseil général est votée, mais le préfet reste la seule autorité exécutive du département.

La loi du 28 mars 1882 institue l'élection du maire par les membres du conseil municipal, lui-même élu au suffrage universel ; l'autonomie de la commune est renforcée.

Un début de régionalisation voit le jour pendant la première guerre mondiale, avec notamment la loi Clémentel de 1917 qui institue des groupements économiques au sein desquels les chambres de commerces se regroupent en unions régionales : ce sont les prémices de la reconnaissance du niveau régional.

Après la période de nouveau centralisatrice de la seconde guerre et du régime de Vichy, la décentralisation poursuit son chemin.

La constitution de 1946 reconnaît les communes, départements et territoires d'outre-mer comme sujets de droit constitutionnel et proclame le principe de libre administration des collectivités.

Stoppée par le retour en arrière de la constitution de 1958 et surtout par l'échec au référendum du 27 avril 1969, c'est véritablement à partir de 1981 que la décentralisation se remet en marche.

L'organisation territoriale depuis 1981

L'Acte I de la décentralisation se traduit par une quarantaine de lois et trois cents décrets adoptés entre 1981 et 1986.

Dès le 2 juillet 1981, est examiné un projet de réforme sur la décentralisation :

- ✓ la région est érigée au rang de collectivité territoriale ;
- ✓ le transfert de l'exécutif départemental et régional des représentants de l'Etat se fait au profit des présidents élus du conseil général et du conseil régional.

Deux principes sous-tendent ces lois :

- le premier principe est celui de la stricte compensation des charges pouvant résulter du transfert de compétences.

Ce principe implique un transfert des ressources correspondant aux charges des compétences transférées. L'Etat abandonne certaines ressources fiscales (vignette, droits de mutation...) sous la forme d'une dotation générale de décentralisation au profit des collectivités territoriales pour qu'elles puissent assurer des compétences qui leur sont déléguées.

Cependant, au fil du temps, ces compensations financières n'ont pas toujours suivi, car celles-ci sont généralement « statiques » {calculées globalement une fois pour toute} et non « dynamiques » {pour tenir compte de l'évolution de la dépense}.

L'endettement des collectivités territoriales s'est donc accru de 20 % sur les trois dernières années.

- le second principe impose que soit respectée la liberté des collectivités locales.

Celles-ci s'organisent comme elles l'entendent. Aucune collectivité locale n'exerce de tutelle sur une autre, l'Etat seul arbitrant et réglant les conflits entre elles.

Ainsi, chacun garde ses prérogatives : la Région n'a pas de rôle « hiérarchique » par rapport au département, qui de même n'a pas de poids sur les communes.

Une succession de textes organise à la fin des années 80 et au début des années 90 :

- le statut des fonctionnaires des collectivités territoriales,
- le contrôle des chambres régionales des comptes,
- la coopération intercommunale en créant les communautés de communes ou de villes.

La loi d'orientation du 4 février 1994 favorisant le développement et l'aménagement met en place des instruments de péréquation (schéma national d'aménagement, schémas régionaux, schémas sectoriel) afin de gommer les disparités entre les territoires.

Cette péréquation est renforcée par la loi du 12 juillet 1999 qui simplifie la coopération intercommunale.

L'Acte II de la décentralisation débute par la loi constitutionnelle du 17 mars 2003 qui inscrit le principe de décentralisation de la République dans la constitution.

Désormais l'organisation de la République est décentralisée ; la loi pose les principes de subsidiarité, de pouvoir réglementaire et de droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales.

Sont également prévues les conditions dans lesquelles les citoyens participent aux décisions locales (référendum d'initiative populaire, droit de pétition).

Dans son article 72-2, la constitution loi renforce l'autonomie financière de ces collectivités en leur donnant la possibilité de fixer l'assiette et le taux d'imposition.

Elle renforce le principe de péréquation en permettant une certaine autonomie des collectivités les moins riches qui peuvent recevoir une contribution des plus riches.

Les principes constitutionnels et les répartitions de compétence issus de cette loi sont donc :

- ✓ Seul l'Etat dispose de la souveraineté. Le principe d'indivisibilité signifie que la forme unitaire de l'Etat ne peut être modifiée par le législateur.
- ✓ Le principe d'égalité s'applique catégorie de collectivités par catégories de collectivités ; les collectivités d'une même catégorie doivent être traitées de la même façon, sauf si une situation ou un intérêt général justifie qu'il en soit autrement.

Chaque niveau de collectivité territoriale a :

✓ des compétences propres

- La Région a la responsabilité du maintien et du développement de l'économie, de la formation professionnelle et d'apprentissage, de la gestion de fonds structurels, et du patrimoine.

Elle élabore le schéma régional de développement économique.

Elle met en place un schéma régional des infrastructures de transports, et gère les ports et aéroports (sauf ceux qui sont internationaux)

- le Département est le niveau de l'action sociale et de la solidarité, de la gestion des routes nationales, du plan d'élimination des déchets.
- la Commune est en charge de l'administration de proximité (l'urbanisme, les bibliothèques municipales, les services communaux d'hygiène et de santé)

✓ des compétences partagées

Certaines compétences peuvent relever de plusieurs collectivités.

A titre d'exemple :

- Le tourisme relève principalement des communes, mais départements et régions sont également dotés d'organismes de promotion,

- Le logement social et la construction relèvent de la commune, mais un comité régional du logement est créé,
- La région est responsable en matière de santé mais partage ses compétences avec le département concernant la vaccination,
- En matière d'enseignement la région a la charge des lycées, des établissements d'éducation spécialisée, le département des collèges et en principe celle des transports scolaires, la commune celle des écoles maternelles et élémentaires.

Ce mouvement de décentralisation s'est accompagné par la déconcentration des services de l'Etat pour conserver l'unité du pays.

La déconcentration des services de l'Etat (placés sous l'autorité du préfet), permet aux élus locaux, dotés de nouvelles compétences, de s'adresser à des représentants de l'Etat sans passer par l'administration centrale pour les grandes missions principales :

- Le contrôle administratif ou légal des collectivités locales et des établissements publics,
- L'application de la réglementation et la garantie des libertés publiques,
- La rationalisation de la gestion des ressources et moyens de l'Etat,
- La garantie de la sécurité.

Les lois des 7 et 16 décembre 2010

L'Acte III de la décentralisation est précédé de trois rapports :

- ✓ le rapport Attali de 2008 sur « la libéralisation de la croissance »,
- ✓ le rapport du Comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales
- ✓ le rapport de la mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

Ces différents rapports ont conclu à une double nécessité :

- simplifier le « millefeuille administratif » qui s'est complexifié au fil des années, avec la création des intercommunalités, pays et autres regroupements
- endiguer l'endettement et réduire les déficits publics.

Cela s'est traduit par l'adoption des lois des 7 et 16 décembre 2010 qui portent réforme de :

- l'architecture des collectivités : développement de l'intercommunalité, et possibilité pour les départements et régions de fusionner,

- la répartition des compétences entre collectivités,
- la démocratie locale avec l'instauration des conseillers territoriaux (élus qui siègeront à la fois au sein du conseil général et du conseil régional).

Les grandes lignes des textes votés sont les suivantes :

✓ **Le volet intercommunal**

D'ici à 2013 devra s'achever la mise en place des intercommunalités afin que toutes les communes soient rattachées à l'une d'elles.

Les communes seront donc rattachées :

- soit à des métropoles (regroupement de plusieurs communes formant un ensemble de 500 000 habitants),
- soit à des pôles métropolitains,
- soit à des communes nouvelles créées en lieu et place de communes contiguës, à la demande des conseils municipaux, d'un EPCI¹ (1) ou du préfet.

A défaut d'accord entre les communes et jusqu'au 30 juin 2013, le préfet disposera du pouvoir de créer, modifier ou fusionner des communautés ou syndicats par décision motivée après avis de la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). Il pourra rattacher une commune isolée, créer une enclave ou une discontinuité territoriale à un groupement, et passer outre le désaccord de la communauté de rattachement sauf si la CDCI s'est prononcée en faveur d'un autre projet.

Ces nouvelles entités seront administrées par un conseil composé de délégués élus au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale.

Les transferts financiers et fiscaux des communes vers ces nouveaux territoires devront être approuvés par un accord unanime des conseils municipaux concernés.

La communauté et les communes membres pourront décider, sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres, de procéder à l'unification de l'un ou de plusieurs des impôts directs suivants :

- la taxe d'habitation,
- la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

¹ EPCI : établissement public de coopération intercommunal

✓ Le volet départemental et régional

La loi du 16 février 2010 organise la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux en mars 2014. Détenteurs d'un mandat unique, les conseillers territoriaux appelés à siéger dès 2014 dans les assemblées régionales et départementales seront élus pour six ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans le cadre de cantons redécoupés.

Ces textes limitent les financements croisés. Ils posent le principe d'une «participation minimale du maître d'ouvrage» au financement d'une opération d'investissement et celui du «non-cumul des subventions» du département et de la région à un projet communal ou intercommunal.

Les délibérations du département et de la région accordant une subvention devront faire état de l'ensemble des subventions accordées au projet.

A compter du 1er janvier 2015, à défaut d'adoption d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre la région et les départements, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement et de fonctionnement émanant du département et de la région, sauf ceux des communes de moins de 3500 habitants ou des communautés de moins de 50 000 habitants.

La réforme prévoit une spécialisation des compétences des départements et des régions. Dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux élaboreront conjointement un schéma d'organisation des compétences.

Celui-ci fixera les délégations de compétences, l'organisation des interventions financières de la région et des départements en matière d'investissements, de fonctionnement et de mutualisation des services.

Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le seront à titre exclusif, sauf lorsque la loi prévoit, à titre exceptionnel, qu'une compétence est partagée entre plusieurs collectivités territoriales. C'est le cas des compétences en matière de tourisme, de culture et de sport qui demeurent partagées entre les communes, les départements et les régions.

Une collectivité pourra déléguer à une collectivité d'une autre catégorie une compétence dont elle est attributaire, exclusive ou partagée, par convention d'objectifs et pour une durée limitée.

Principales conséquences :

- les régions vont à terme primer du fait de la double représentation des conseillers territoriaux qui siégeront conjointement à la région et au département,
- les départements vont probablement perdre de l'importance,
- la clause de compétence unique est réservée aux communes, un bloc de compétence spécifique sera associé à chaque niveau de territoire,

- les possibilités de financements croisés seront fortement encadrées.

Les textes adoptés en 2010 vont progressivement entrer en application puisque les conseillers territoriaux seront élus au suffrage universel en 2014.

Mais, comme le souligne Brigitte Giraud, Présidente du CELAVAR², les territoires ruraux sont les grands absents de cette réforme, qui va d'autant plus peser que ceux-ci ont un manque de financement, qui rendra encore plus difficile l'action des territoires ruraux sur les enjeux telle la pauvreté.

Elle rappelle combien la constitution de réseaux de citoyens organisés à l'échelle européenne était fondamentale pour le rural.

Les politiques rurales se décident aujourd'hui pour une grande part à l'échelle européenne, et c'est là que se trouvent sans doute quelques marges de manœuvre.

Les autres réformes concomitantes

Cette réforme des collectivités territoriales s'ajoute à un mouvement plus vaste qui a touché de façon plus ou moins importante le monde associatif ces dernières années :

- ✓ la révision générale des politiques publiques de 2008 avec pour but d'améliorer les services pour les citoyens et les entreprises en modernisant et simplifiant l'État dans son organisation et ses processus, et en instituant une culture du résultat,
- ✓ la circulaire Fillon a pour objectif :
 - de sécuriser les relations contractuelles entre pouvoirs publics et Etat, voire avec les collectivités territoriales dès lors que les associations exercent une activité économique, même si c'est pour répondre à des besoins, notamment sociaux, peu ou mal pris en compte par le secteur privé
 - de plafonner à 200 000 Euros sur trois ans de l'aide publique octroyée à une association, afin que la subvention ne soit pas considérée comme aide de l'Etat et ainsi être soumise à un contrôle au niveau européen
- ✓ la refonte de la fiscalité locale avec la remise en cause de la taxe professionnelle et les perspectives de l'Etat au niveau des dotations aux collectivités territoriales qui vont être gelées sur les prochaines années.

² Coordination associative de développement durable des territoires ruraux

II. Les conséquences pour le monde associatif

Souvent liées aux pouvoirs publics, parce qu'elles remplissent des missions d'intérêt général que les collectivités leur délèguent, et/ou parce qu'elles reçoivent des fonds publics (prix de journées, subventions...), les associations sont touchées de plein fouet par ces mutations.

Les risques liés aux modifications législatives ou réglementaires sont différents suivant le secteur d'activité de l'association, ils sont d'autant plus importants que les associations ont de fortes contraintes (la santé, l'encadrement de jeunes par exemple) ou des liens financiers importants avec la puissance publique (présence ou absence d'autres sources de financements).

Dans un document réalisé par la CPCA Midi Pyrénées, Martin Malvy³ écrit « *Pour faire face à l'augmentation des dépenses obligatoires, les régions seront donc amenées à faire des coupes sombres dans leurs investissements... Les dépenses qui relèvent de l'obligatoire constituent le principal de nos charges. C'est donc sur le facultatif que pèsera l'effort.* »

Lors d'un débat organisé au moment du congrès des Maires, Michel Menard⁴ a estimé que le fait d'interdire à une collectivité d'intervenir dans tel ou tel domaine remet en cause la démocratie, car les élus doivent pouvoir, dès lors qu'ils estiment que cela répond à l'intérêt général, attribuer une subvention à telle ou telle association.

Cette remise en cause de la démocratie est corroborée par Jean Pierre Worms⁵, qui pense que cette réforme va éloigner le citoyen de la décision publique, renforcer les inégalités entre territoires et déposséder les collectivités de leur autonomie financière⁶.

Or, comme le souligne Stéphane Loukianoff⁷ l'abandon de la clause générale de compétence ampute les collectivités de la capacité d'avoir des initiatives politiques dans les domaines de l'action sociale, de la culture et de tous autres secteurs non liés au développement économique.

Cependant, la loi prévoit la possibilité pour les départements et les régions d'adopter à partir de 2014 un schéma conjoint d'organisation des compétences et de mutualisation de services.

Aussi, les associations ont localement intérêt à prendre l'attache auprès du conseil régional et des conseils généraux pour faire prendre conscience aux élus et à leurs équipes, de l'intérêt de leurs actions pour qu'elles figurent dans ce schéma conjoint d'organisation entre départements et région.

L'impression générale des coordinations associatives que j'ai rencontrées est que l'on assiste à un retour à un état jacobin par la perte de l'autonomie financière avec menace d'une reprise en main par un Etat centralisateur.

³ Président du conseil régional du Midi Pyrénées

⁴ Député et Vice-président délégué aux sports, à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative du conseil général de Loire Atlantique

⁵ Ancien député et Président de la Fonda

⁶ site internet de la fonda

⁷ Délégué général de l'Unadel

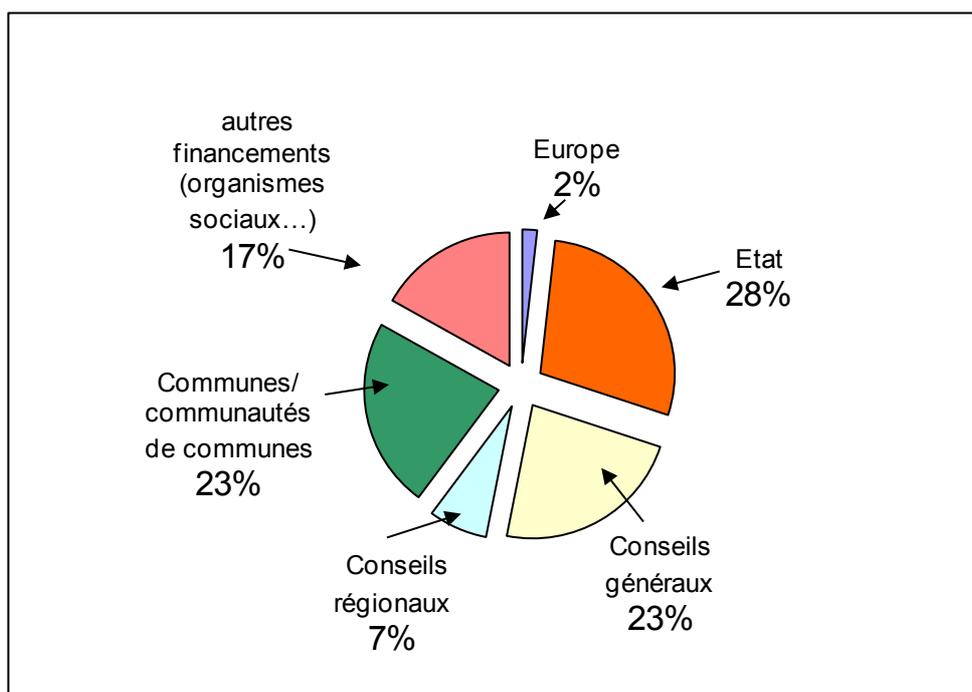
Cette réforme aura donc des répercussions :

sur les relations avec l'Etat et les collectivités territoriales

En ce qui concerne les relations entre collectivités territoriales et associations, la révision générale des politiques publiques de 2007/2008, a déjà amorcé un changement aussi important que ce que furent les lois Defferre dans les années 80.

En effet, la déconcentration des services de l'Etat a amené la création de grandes directions administratives qui regroupent des services qui existaient auparavant (jeunesse et sport, affaires sociales, services consommation, vie associative), mais, comme le souligne Chantal Bruneau⁸, les associations n'ont pas toujours pu retrouver des interlocuteurs aussi disponibles et connaisseurs de leurs dossiers qu'autrefois.

C'est pour cela que dans son livre blanc sur la réforme des collectivités, le CNAJEP propose que soit « élaborer un schéma d'organisation de l'action publique en matière de jeunesse, avec l'identification d'un chef de file chargé de coordonner les interventions des différents échelons de collectivités ».



Lorsque l'on regarde la répartition des financements publics aux associations, on voit que les trois financeurs principaux sont l'Etat, puis la commune et enfin le conseil général.

Même si 85 % des budgets des associations ne sont pas concernés par les financements croisés, cette réorganisation peut avoir pour conséquence d'augmenter la dépendance à un financeur unique (région ou département suivant la répartition des compétences qui sera choisie dans l'entité géographique).

⁸ Chargée de mission à la Sous-Direction de la Vie associative du Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives

En effet, la réforme fixe une participation des communes de moins de 50 000 habitants à 20 % du projet, et à 30 % pour les autres collectivités et en limite le cumul (sauf pour le sport, la culture et le tourisme).

Une crainte est partagée par de nombreux responsables associatifs, et qui est ainsi résumé par Benoit Mychak ⁹ « *Deux tendances (liées plus ou moins directement aux réformes territoriales) viennent percuter nos associations : le glissement vers un traitement social des questions de jeunesse et le développement de la logique de commande publique et de mise en concurrence qui porte le germe d'un risque de banalisation et d'instrumentalisation de nos associations.* »

Cette crainte d'être instrumentalisé par les pouvoirs publics peut être atténuée si les associations sont en capacité d'apporter des propositions globales.

Pacôme Rupin¹⁰ « *Actuellement, les collectivités territoriales, plutôt que de faire du saupoudrage de subventions, veulent de plus en plus travailler avec des acteurs plus importants. Ce qui leur permet de pouvoir gérer au mieux l'argent public versé, de démontrer leur impact social. Le Groupe SOS peut se positionner comme un acteur qui peut, dès l'amont, diagnostiquer les politiques sociales d'une collectivité territoriale, analyser les attentes des citoyens et apporter les réponses les plus adaptées.*

Pour faire face à ces évolutions, Benoît Mychak¹¹ pense que : *Les associations qui perçoivent des financements croisés département/région doivent regarder le montant des financements de chaque collectivité, s'il y a un risque de diminution des donneurs d'ordre, et sur quelles compétences s'appuient ces projets* ».

Pâcome Rupin¹² apporte une tout autre réponse « *Il n'y aura pas une évolution telle que les associations deviendront de simples prestataires de service parce que la richesse du secteur associatif est de savoir répondre à des besoins, chose que les collectivités territoriales ou même le secteur privé ne savent pas toujours faire. Il y aura certainement plus de contrôles, avec une demande accrue d'efficacité, mais les associations qui sauront répondre à cette demande avec professionnalismes continueront à avoir un rôle à jouer*».

sur l'organisation des réseaux associatifs et leur financement

Avec l'Acte III de la décentralisation, ce sont les associations régionales et/ou départementales qui se voient fragilisées, les financements croisés leur étant désormais interdits.

Ainsi que le souligne Chantal Bruneau ¹³ « *Jusque dans les années 80, les têtes de réseau recevaient des financements de l'Etat qu'elles redistribuaient à leurs associations locales.*

Après 1981, la décentralisation a eu, pour elles, comme conséquence de voir leur financement se réduire. Elles ont dû trouver des nouvelles relations avec leurs adhérents, en

⁹ Délégué général du Cnajep

¹⁰ Chargé des relations institutionnelles au groupe SOS

¹¹ Délégué général du Cnajep

¹² Chargé des relations institutionnelles au groupe SOS

¹³ Chargée de mission à la Sous-Direction de la Vie Associative - Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives

développant des missions d'animation de réseau, de communication, et de mise en œuvre du projet associatif. »

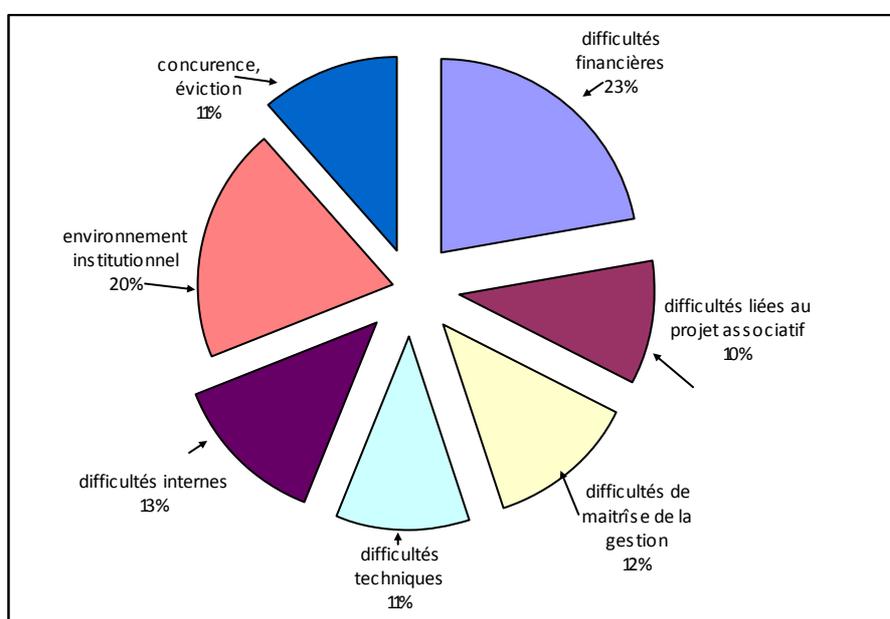
Le niveau local, c'est le terrain, le niveau national c'est le coordinateur, mais le niveau départemental ou régional est plus flou s'il n'est pas lui-même le réalisateur d'actions.

Les associations de niveau départemental ou régional vont devoir, à leur tour, trouver un nouveau rôle lorsqu'elles regroupent des associations locales.

Elles pourraient jouer un rôle important avec le développement des regroupements d'employeurs associatifs, l'animation de réseaux de bénévoles...

sur le modèle économique

Toute modification de la répartition des compétences des collectivités territoriales a une incidence sur le modèle économique des associations.



Dans l'Etude CNRS/Deloitte ¹⁴, les principaux facteurs de fragilité susceptibles d'affecter la pérennité des associations sont les difficultés financières et les modifications de l'environnement institutionnel.

Suivant le secteur d'activité de l'association, les sources d'inquiétude varient : les subventions sont considérées par les associations humanitaires, d'action sociale et de santé comme la ressource la plus instable du fait de leur baisse, de leur gel ou de leur blocage.

Pour les associations de défense des droits, de loisirs, sportives ou culturelles, la source d'inquiétude réside plus dans le désengagement dans les projets de l'Etat ou des partenaires publics locaux.

¹⁴ Enquête sur les facteurs de fragilité des associations mars 2006

Enfin, les associations d'éducation, de formation et d'insertion mettent en avant le mode d'octroi des subventions qui sont de plus en plus liées à des objectifs chiffrés souvent difficiles à concevoir pour de l'action sociale.

Donc, les associations qui sont dépendantes de financements croisés devront revoir leur modèle économique et voir dans quelle mesure d'autres sources de financements (programmes européens, financements privés, autofinancement et développement d'activités génératrices de revenus) pourront être mobilisées pour maintenir, voire accroître le niveau d'activités.

Chantal Bruneau¹⁵ « *Même si la répartition des compétences entre région et département n'est pas encore clairement définie, il est primordial pour les associations de s'interroger déjà sur leurs financements, au moment de la suppression de la taxe professionnelle et des augmentations des budgets sociaux (RSA, allocation d'autonomie...).* »

sur le projet associatif

Pour 59 % des 432 associations interrogées pour l'étude CNRS/Deloitte, la pression des partenaires publics est à l'origine des changements d'orientation de l'association.

Comme le souligne cette étude, ce sont les associations des secteurs des loisirs, de la culture et du sport qui sont le moins enclines à faire évoluer leur projet associatif, alors que le secteur de la défense des intérêts économiques a une capacité plus importante à évoluer.

Et pourtant, à partir du moment où les financements croisés seront limités et par voie de conséquence le modèle économique changé, le projet associatif ne pourra pas rester en l'état.

Il appartiendra donc aux Conseils d'Administration des associations d'engager une réflexion sur les missions, les valeurs et la vision de l'association.

Mais, comme le souligne Pacôme Rupin¹⁶ « *Il y a des associations qui refusent ces évolutions. Cela peut se comprendre car il y a des conseils d'administration avec des bénévoles élus parfois depuis longtemps et qui s'accrochent à un projet associatif un peu dépassé, ce qui humainement peut se comprendre. Le seul problème de ce type de réaction c'est le manque de pragmatisme de la démarche ce qui peut amener à des problèmes de délitement de l'activité, voire de cessation de paiement de l'association alors que deux ou trois décisions stratégiques auraient pu sauver la situation.* »

Cette évolution du projet associatif peut même avoir pour conséquence un changement de statut juridique, ainsi que le note Stéphane Loukianoff¹⁷ « *Des associations se posent du reste la question de savoir aujourd'hui si elles ne vont pas basculer sur un statut de scoop pour continuer à faire vivre leur projet et trouver d'autres ressources (financements privés)* ».

¹⁵ Chargée de mission à la Sous-Direction de la Vie associative - Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives

¹⁶ Chargé des relations institutionnelles au groupe SOS

¹⁷ Délégué général de l'Unadel

III. Quelques pistes d'évolution

A travers les entretiens, la participation à des groupes de travail et à des colloques, j'ai senti que certaines associations tendent à se refermer sur elles-mêmes au nom de la défense de leur projet associatif.

Pour certaines des coordinations associatives que j'ai rencontrées, notamment dans le secteur de l'éducation populaire, la crainte est forte d'être cantonnées dans un rôle de simple prestataire de service des pouvoirs publics.

Quant aux relations avec les entreprises, cela est perçu comme un dévoiement vers le système libéral et l'abandon de certains idéaux du secteur associatif.

Le recours aux fonds des entreprises leur paraît être réservé aux grandes associations nationales qui ont « pignon sur rue » et peu envisageable pour les associations de taille moyenne.

Même si la période, notamment d'un point de vue économique et financier, est difficile, certaines pistes de nouvelles organisations sont déjà explorées, j'ai pu en dégager quelques unes :

le triptyque association/pouvoirs publics/entreprises

Des relations se sont développées entre ces trois acteurs par binômes (entreprises/collectivités territoriales ; collectivités territoriales/associations ; entreprises/associations) de façon plus ou moins importantes.

Comme le note Coralie Pelletret du Rameau, ces trois acteurs se connaissent mal, ou du moins connaissent mal les relations qui les unissent les uns aux autres.

Le temps de la collectivité territoriale et celui de l'entreprise n'est pas le même :

- l'entreprise est soumise aux nécessités du marché économique, au marché du travail et à la rentabilité imposée par ses financiers,
- la collectivité territoriale doit répondre aux attentes de ses administrés, investir sur l'avenir et est soumise aux aléas du calendrier électoral et à sa sanction.

Ce sont deux mondes qui n'ont pas la même culture, les mêmes impératifs et donc une difficulté de dialogue.

L'association, pour sa part, est dans une dimension hybride. Elle a généralement une vocation d'utilité publique ou au service du plus grand nombre ; elle n'est pas soumise à une rentabilité économique, mais elle doit avoir des comptes équilibrés ; elle est soumise au renouvellement des membres de son Conseil d'Administration.

L'association peut donc jouer un rôle d'interface entre les collectivités territoriales et les entreprises, dans un rapport gagnant/gagnant.

La mise en avant des savoir faire des associations, le fait qu'elles peuvent être des laboratoires d'expérimentation, et d'organisation sociale n'est pas assez prise en compte tant par les collectivités que par les entreprises.

L'attractivité d'un territoire réside dans un tissu économique fort (qui apporte du travail et des lieux de consommation), des services publics de proximité en bon état de fonctionnement (hôpitaux, poste, transports en commun...), un tissu associatif permettant l'expression de la citoyenneté et la mixité sociale, et ceci est vrai aussi bien pour les grandes villes qu'en secteur rural.

Jacky DARNE¹⁸ l'a exprimé lors du colloque organisé par 4 D (Dialogue, Débat, Développement Durable) du 16 février 2010 : « *Les agglomérations proposent aux salariés des entreprises des lieux de vie, en plus des lieux de travail, c'est-à-dire des endroits où ils espèrent trouver des conditions d'éducation, de santé, etc. De leur côté, les entreprises sont à la recherche de compétences au niveau du bassin d'emploi, et d'éléments attractifs pour elles. Dans cette optique, les agglomérations sont demandeuses d'une décentralisation forte, de façon à pouvoir piloter les politiques locales et s'organiser réellement, sans tutelle excessive de l'État, sans émiettement excessif du pouvoir.* »

De même, Rémy Remblier, adjoint au Maire d'une petite commune de l'Oise en pleine expansion le souligne : « *Le fait d'avoir un foyer rural associatif dynamique est un facteur d'attractivité pour la commune, les nouveaux habitants ayant l'assurance de trouver une palette de réponses à leurs attentes en matière de loisirs, de sports, d'exercice de la vie citoyenne pour enfants et adultes.* ».

Le renforcement de partenariats tripartites permettrait de développer des projets ayant un impact à plusieurs niveaux sur le territoire et d'apporter une réponse globale aux habitants.

Face à la difficulté de mettre en place des partenariats entre entreprises et associations, Chantal Bruneau¹⁹ pense qu'il y a nécessité de rassurer les parties prenantes.

En effet, les collectivités territoriales peuvent avoir un rôle à jouer : l'accord d'un financement public (même peu élevé) à une association, peut inciter l'entreprise à conclure un partenariat avec elle en toute confiance.

D'autant plus que 86 % des Français pensent qu'il est urgent qu'associations et entreprises travaillent ensemble pour résoudre les problèmes de la société.

Dès aujourd'hui, 52 % des associations, 46 % des PME et 60 % des entreprises ayant plus de 200 millions d'euros de Chiffre d'Affaire ont déjà des relations significatives²⁰.

Mais, comme le dit Stéphane Loukianoff²¹ « *La recherche de fonds vers les entreprises n'est pas qu'une question de dispositif, mais c'est aussi lié à la santé de la société, qui est à mettre en perspective avec la crise actuelle.* »

D'après Benoît Mychak²², ce qui gêne les associations, c'est l'impression d'un double discours lorsqu'une entreprise privée, via sa fondation d'entreprise, finance des projets associatifs.

18 Vice-Président du Grand Lyon, coordination du pôle Ressources et Institutions

19 Chargée de mission à la Sous-Direction de la Vie associative du Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives

20 cf: séminaire de la Fonda du 26 mai 2010 *Enjeux et demandes actuelles des acteurs associations - entreprises*

21 Délégué général de l'Unadel

22 Délégué général du Cnajep

Car, dans le cadre de son activité principale, elle peut avoir des comportements qui laissent à désirer et qui sont en inadéquation avec les valeurs du secteur associatif.

Le mécénat de compétence s'est développé ces dernières années ; l'apport de savoir-faire du secteur privé vers les associations étant une source importante de méthodologie.

Le monde associatif peut également apporter aux entreprises privées la capacité à innover avec peu de moyens, et être des laboratoires pour des activités nouvelles qui ne peuvent pas, dans un premier temps, relever du secteur privé.

Comme le souligne une étude ARPEA de septembre 2009, ces relations sont encore peu développées, peu structurées du fait de freins culturels et financiers.

Les relations associations/entreprises ne semblent plus être un choix, ni pour les unes et les autres, mais une nouvelle donne à intégrer dans la stratégie de ces différents acteurs.

l'adossement à d'autres systèmes économiques

Depuis 20 ans, le groupe SOS fédère en son sein des associations, des coopératives et un GIE, couvrant ainsi des champs entiers de l'action sociale.

Cela permet entre autres, au groupe SOS de se positionner dans les appels d'offres des collectivités territoriales sur plusieurs champs : de l'étude à la mise en œuvre, en passant par le diagnostic de faisabilité.

Sur chacun de ces champs, les associations ou les autres entités du groupe (scoop, gie...) interviennent de conserve et de manière concertée.

Pacôme Rupin²³ pense que c'est l'assise du groupe SOS qui lui permet de mutualiser les expériences, de les démultiplier et de les enrichir.

Benoit Mychak²⁴ pense que plutôt que de développer des partenariats avec le monde de l'entreprise, les associations devraient plus se tourner vers le monde de l'économie sociale et solidaire, car il y a un partage d'idées et une même vision sociétale.

Ainsi, des regroupements entre associations et mutuelles, ou coopératives peuvent constituer pour le monde associatif des opportunités tant financières qu'opérationnelles.

le regroupement d'associations et la mutualisation

Un réseau associatif, celui des offices de tourisme, a mis en place une politique volontariste de regroupement dès la fin des années 90 pour s'adapter aux exigences posées par l'intercommunalité.

Ces regroupements se sont traduits sur le territoire par un double mouvement, d'une part, par une mutualisation des fonctions supports et une professionnalisation des personnels et d'autre part, par un renforcement des services proposés à la clientèle.

²³ Chargé des relations institutionnelles du Groupe SOS

²⁴ Délégué général du Cnajep

Si le réseau des offices de tourisme peut être considéré comme connexe aux associations plus traditionnelles du fait de son activité (promotion des professionnels du tourisme sur un territoire donné), il n'en demeure pas moins que les évolutions du secteur montrent que le regroupement et la mutualisation peuvent fonctionner.

Stéphane Louilanoff²⁵ porte, quant à lui, un regard critique sur ces mutualisations « *La mutualisation est une incantation depuis plusieurs années. L'état dit la même chose aux départements, aux régions et aux territoires. Il y a peu d'exemples concrets sur les bienfaits de la mutualisation. Il ne faut pas que l'incantation du regroupement se fasse uniquement à l'aune d'exigences budgétaires. Il faut mettre l'accent sur les méfaits du même discours qui a pour objectif de réduire les moyens et de prendre acte de financements publics en forte diminution* ».

Mais, comme le signale Michel Claude²⁶ les regroupements des offices de tourisme ont pris plus de 15 ans pour se réaliser, des freins ont dû être levés (peur pour chaque association du regroupement de perdre son identité, son influence), mais les bénéfices retirés sont plus importants (rationalisation des coûts, meilleure visibilité de l'action...).

Jérôme Clorat²⁷ estime que c'est grâce à la fusion de deux associations spécialisées dans l'urgence que leurs projets associatifs respectifs ont évolué en additionnant les savoir-faire, elles ont pu innover sur le champ de l'accueil de malades psychiques et psychiatriques.

Jean Bastide²⁸, ajoute que la mutualisation s'entend s'il y a proximité du projet associatif, du code de bonne conduite et concertation préalable. Il estime que le danger qui guette actuellement le secteur associatif est son atomisation et par voie de conséquence, la difficulté à élaborer des réponses collectives, point de vue est partagé par Benoit Mychak²⁹

En effet, actuellement ce sont les regroupements larges d'associations qui sont en capacité de produire, de dialoguer, d'innover, de peser, d'avoir un rapport de force avec les pouvoirs publics.

Pour Benoit Mychak³⁰, si la mutualisation ne se fait que pour la survie, au détriment du projet associatif, l'action des uns et des autres se dilue. Le but de la mutualisation est de donner un sens à des projets, des ambitions partagées qui revitalisent le projet.

le groupement d'employeurs associatifs

Le secteur associatif est un réservoir d'emplois qui ne sont pas délocalisables.

Les soutiens financiers publics s'opèrent de plus en plus par rapport aux projets et non comme aides au fonctionnement de la vie associative en tant que telle, ce qui fait que certaines associations ne peuvent plus financer leurs dépenses de fonctionnement et notamment celle des salaires.

Le groupement d'employeurs peut être une solution pour maintenir l'emploi voire professionnaliser les équipes, notamment pour les fonctions supports (comptabilité, communication...).

²⁵ Délégué général de l'Unadel

²⁶ ancien Directeur de la Fédération nationale des offices de tourisme

²⁷ Directeur de l'Association Alynéa de Lyon (cf article de la gazette santé social janvier 2011)

²⁸ Administrateur de la Fonda (cf La Tribune Fonda février 2011)

²⁹ Délégué général du Cnajep

³⁰ Délégué général du Cnajep

Un groupement d'employeur est une association de type loi 1901 à but non lucratif qui permet à deux ou plusieurs structures (associations, collectivités,...) de partager les compétences de personnes salariées que, seules, elles n'auraient pas pu recruter.

Chaque structure, membre du groupement d'employeurs, supporte un coût proportionnel à ses besoins. Son objectif est de répondre à des besoins de main d'œuvre pérennes au sein des associations, grâce à une mutualisation des ressources humaines disponibles sur le territoire.

A titre d'exemple, le GEVA (groupement d'employeurs de la vie associative de Moselle), créé en 1994 à l'initiative de la fédération Culture et Liberté, s'autofinance à 95%, avec seulement 5% d'aides. Il met à disposition des associations et des collectivités locales des emplois mutualisés et rassemble 120 structures adhérentes pour plus de 64 000 heures salariées.

Depuis sa création, il totalise environ six millions d'euros de masse salariale

le statut d'entreprise solidaire

Introduit par la loi du 19 février 2011 sur l'épargne salariale, le concept d'entreprise solidaire concerne les entreprises « dont les titres de capital, lorsqu'ils existent, ne peuvent être vendus ou achetés sur le marché réglementé ». Ce statut concerne aussi bien des associations, des coopératives que des mutuelles ou institutions de prévoyance.

Ces entreprises doivent remplir des règles précises en matière de rémunération de leurs dirigeants et 30 % des salariés doivent avoir des contrats aidés, des contrats de professionnalisation ou bénéficier de l'accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi. L'agrément comme entreprise solidaire offre notamment un avantage en terme de financement du capital car elles peuvent bénéficier de fonds souscrits dans le cadre d'un plan d'épargne collectif pour la retraite ou de plans d'épargne d'entreprise.

Ces fonds permettent la création et le maintien d'activité comme le souligne un article des Echos du 8 novembre 2010 au sujet de Respec'Table, restaurant qui propose une cuisine bio.

Ce restaurant emploie, aux fourneaux et en salle, des hommes et des femmes, issus pour la plupart de la Protection Judiciaire de la jeunesse, qui acquièrent ainsi une formation qualifiante.

« Nous bénéficions du statut d'Entreprise Solidaire, reconnu par l'Etat, souligne Laurent Bolon³¹. Outre le volet insertion, Respec'Table parie également sur des processus de fabrication qui favorisent la protection de l'environnement : produits bios, éco rénovation des locaux, tri des déchets, une démarche globale, cohérente, qui a séduit trois réseaux de financement solidaire : la coopérative Garrigue, la Nef et France Active, qui nous ont permis de démarrer et de pérenniser notre activité».

la co-construction

Par son essence même, le monde associatif est le lieu de mise en commun d'idées, de bonnes volontés dans le but d'agir, faire bouger la société, la rendre plus solidaire, plus ouverte.

³¹ Directeur de l'association Respec'Table

Ainsi que le souligne Stéphane Loukianoff ³² de nombreuses initiatives locales, souvent liées aux enjeux du développement durable voient le jour. Souvent expression de citoyens qui veulent peser sur les enjeux planétaires, elles veulent garder un ancrage local. Or, ces initiatives, si elles peinent à se faire connaître, et par là même à se faire financer alors qu'elles répondent à de réels besoins, s'inscrivent dans les démarches participatives très en lien avec les réseaux sociaux qui représentent une nouvelle et puissante forme d'engagement.

Salvatore LA ROCCA³³, résulte dans la co-construction de projets associatif : *« c'est l'inverse d'un appel à projet : c'est réfléchir très en amont sur ce qu'on a envie de construire ensemble. Cela nécessite un temps nouveau de rencontre et d'échange où, entre les élus, les professionnels de la vie associative et, surtout, nos concitoyens, nous serons en capacité de co-construire le projet. Ce qui signifie également que, tout au long de la vie du projet, et de la démarche, nous sommes capables, et nous avons le courage d'aller vers une évaluation partagée. Ce qui veut dire, pour nous, que, avant même de démarrer le projet, les partenaires, les acteurs, voire les utilisateurs ou les bénéficiaires des actions, doivent réfléchir ensemble à ce qu'ils vont évaluer, comment ils vont l'évaluer, et surtout quelles sont les clés de cette évaluation, non seulement numérique mais aussi qualitative ».*

³² Délégué général de l'Unadel

³³ Président du conseil de la jeunesse pluriculturelle - colloque « Agir ensemble » décembre 2008



Même si le monde associatif n'a pas pu peser comme il l'aurait souhaité lors de la discussion du projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales, des travaux sont mis en place par la Fonda et la CPCA pour que les associations fassent entendre leur voix.

Ceci pour préserver leur identité et pour que leurs spécificités soient prises en compte, au moment où des échéances importantes vont avoir lieu dans les tout prochains mois (élections présidentielles et législatives).

Comme le souligne Béatrice Delpech³⁴ « *Les associations doivent dépasser leurs clivages pour se regrouper et défendre leur intérêt commun* ».

C'est pour cela qu'en octobre 2010, a été lancée, par la Fonda la démarche « **Faire ensemble 2020** », qui a mobilisé près de 300 acteurs (militants, adhérents, bénévoles, salariés, usagers, bénéficiaires, partenaires institutionnels ou financiers, spécialistes et chercheurs) qui, dans des groupes de travail, ont échangé sur les atouts et faiblesses du monde associatif, sur les transformations à venir, et sur les actions prioritaires à mettre en place.

Ces groupes de travail étaient complétés par un questionnaire auquel environ 1300 personnes ont répondu.

De plus, pour mieux cerner les problématiques financières des associations, la CPCA et le CNAR Financement (porté par France Active) invitent l'ensemble des responsables associatifs à répondre à une grande enquête nationale sur le financement.

Les résultats de ces deux études seront rendus publics respectivement fin novembre 2011 et janvier 2012.

³⁴ Déléguée générale de l'APCA (cf interview réalisée par Le Monde du 27 octobre 2011)

Interviews

| | |
|---------------------|---|
| Chantal Bruneau | Chargée de mission à la Sous-direction de la Vie associative, Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives, |
| Michel Claude | Ancien Directeur de la Fédération nationale des offices de tourisme, |
| Stéphane Loukianoff | Délégué général de l'Unadel, |
| Anne Meyer | Chargée de mission à Culture et Liberté, |
| Benoît Mychak | Délégué général du Cnajep, |
| Coralie Pelletret | Chargée de mission au Rameau, |
| Rémy Remblier | Adjoint au Maire de la Commune d'Ully Saint Georges, |
| Pacôme Rupin | Chargé des relations institutionnelles du Groupe SOS |

Colloque

Débat au congrès des maires
organisé par la Fédération des MJC

24 novembre 2010

Rencontre avec Chantal Bruneau

Chargée de mission à la Sous-Direction de la Vie associative

Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives

23 juin 2011



Que dit la loi sur la nouvelle organisation du territoire ?

La loi du 7 décembre 2010 a été promulguée le 13 décembre avec une mise en œuvre au fur et à mesure puisque l'élection des conseillers territoriaux ne se fera qu'en 2014.

L'objectif est de clarifier l'organisation territoriale française qui est très morcelée, comparée à d'autres pays européens, et de faire des économies.

Il y avait déjà un mouvement de rapprochement, voire de fusion de petites communes avec le développement des communautés de communes, des communautés d'agglomérations, les pays...

Il est intéressant de savoir ce que le législateur a souhaité mettre en place au fur et à mesure de ces différentes réformes : à la fois une volonté d'économie d'échelle et un rapprochement des habitants pour qu'ils soient acteurs, avec en arrière plan bien sûr des éléments politiques que l'on ne peut pas nier.

Les lois Defferre ont été l'amorce de la décentralisation qui donnait l'impression que l'on voulait rapprocher le citoyen du décideur.

Les grandes tendances de la loi du 7 décembre 2010 sont les suivantes :

- les régions vont probablement primer, les conseillers territoriaux seront à la fois représentants à la région et au département
- les départements vont probablement perdre de l'importance
- les établissements communaux ou EPCI sont redéfinis
- les unités communales seront 3 500 sur l'ensemble du territoire (communautés de communes ou communes nouvelles)
- la suppression de la notion de pays

Avec la déconcentration récente des services de l'Etat, on a eu le sentiment que l'on veut éloigner de nouveau le citoyen du décideur : l'« au plus près du terrain » ne paraît vraiment plus être de mise, le département pouvant être supprimé si le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation mis en place le décide.

Les régions sont vouées à avoir une importante non négligeable, c'est l'échelon prédominant en Europe, c'est le niveau de dialogue entre les territoires, de développement économique, de gestion des crédits européens.

Les pôles métropolitains auront un certain nombre de compétences en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de la culture afin de favoriser un modèle de développement durable de ce pôle.

Qu'en est-il du partage des compétences ?

Sur la question des compétences qui intéressent le plus les associations, les choses sont un peu plus floues.

La clause de compétence générale demeure uniquement pour les communes.

La culture, les sports et le tourisme (secteurs qui ont des retombées internationales importantes) resteraient dans le cadre des compétences générales sur les trois niveaux.

Pour le reste, le partage n'est pas encore arrêté et devrait être défini par la loi d'ici janvier 2015.

Antérieurement, la formation professionnelle était du domaine de la région, le social relevait du département. On ne sait pas si cela va rester en l'état.

Quelles seront les conséquences pour les associations ?

La révision générale des politiques publiques de 2007/2008, a déjà été un changement aussi important que le furent les lois de décentralisation des années 81.

Cette nouvelle organisation de service déconcentré a bouleversé le rapport Etat déconcentré et associations.

Celles-ci ont du mal à retrouver des interlocuteurs, les grandes directions déconcentrées regroupant les compétences de directions qui existaient avant (jeunesse et sport, affaires sociales, services consommation, vie associative).

On va retrouver la même difficulté dans les collectivités territoriales et cela aura un impact sur les associations, qui auront probablement besoin de se regrouper ou de se mutualiser.

Les lois Defferre dans les années 80 ont eu un impact sur les têtes de réseau. Avant, les fédérations se voyaient attribuer les subventions d'état, puis les reversaient à leurs associations locales.

Après 1981, le mouvement de déconcentration a fait que les têtes de réseau ont vu leurs compétence vis-à-vis de leurs membres évoluer. Elles n'apportaient plus la manne financière.

Elles ont du développer d'autres compétences en matière d'animation de réseau, de formation, de communication, de mise en œuvre du projet associatif.

Avec la nouvelle loi, les associations vont voir leurs sources de financement bouger.

A part la commune qui pourra financer tous les secteurs, il devrait ne plus y avoir de financements croisés.

En effet, la réforme fixe une participation des communes de moins de 50 000 Habitants à 20 % du projet, 30 % pour les autres collectivités avec une limite du cumul des subventions (sauf pour le sport, la culture et le tourisme).

Ceci peut avoir pour conséquence de diminuer les financements et de rendre les associations dépendantes d'un financeur unique.

Comment les associations pourront-elles faire face à des baisses de subventions ?

Les collectivités territoriales sont les premiers financeurs des associations.

Probablement que les associations vont avoir nécessité de travailler plus en commun, de mutualiser leurs moyens sans pour autant fusionner si elles veulent garder leur propre projet associatif.

C'est que ce l'on voit dans le secteur social. Les associations qui gèrent des établissements sont incitées à se regrouper pour avoir plus de poids face aux agences régionales de santé.

Ce qui est complexe avec le secteur associatif, c'est sa diversité : il y a les associations qui ont une délégation de service public, celles qui vendent de prestations et celles qui sont plus éparpillées dans des secteurs comme l'éducation populaire ou de la politique de la ville et qui reçoivent des subventions liées à la mise en œuvre de projets.

La commune gardant la clause de compétence, il ne devrait pas trop y avoir de problèmes pour les associations communales et celles qui relèvent de la politique de la ville.

C'est plus problématique pour celles implantées au niveau départemental et régional qui auront plus de mal à trouver leurs marques.

Celles qui travaillent en direction des populations en difficulté, qui créent de la cohésion sociale sur le territoire, auront probablement des difficultés au moment des arbitrages financiers en période de tension budgétaire.

Comment les associations peuvent-elles se préparer à ces évolutions ?

Même si la répartition des compétences entre région et département n'est pas encore clairement définie, il est primordial pour les associations de s'interroger déjà sur leurs financements, au moment de la suppression de la taxe professionnelle et des augmentations des budgets sociaux (RSA, allocation d'autonomie...).

Ce qui est conseillé aux associations qui reçoivent des subventions de collectivités est de réaliser un état des lieux de leurs financements.

Elles devront regarder les projets financés, les subventions versées par chaque collectivité, si elles perçoivent des financements croisés département/région.

Les associations doivent être concrètes dans leurs revendications, leurs demandes.

Il faut qu'elles démontrent l'impact de ce qu'elles font, et l'impact de ce qu'elles ne pourront peut être plus faire si leurs financements diminuent.

Comment les regroupements associatifs peuvent-ils se mettre en place ?

Il faut que les associations puissent mutualiser des outils, des moyens dans une optique de développement durable.

En montrant qu'elles sont capables de le faire, elles seront plus crédibles même si elles refusent la fusion pour préserver leurs spécificités au regard de l'histoire, de la richesse des réponses qu'elles apportent à leurs adhérents et bénéficiaires.

Elles doivent être capables de travailler ensemble, même si chacune peut avoir une mise en œuvre différente, sans crispation et raideur. Tout cela doit se faire dans le respect des principes de liberté garantis par la loi de 1901.

Il faut faire prendre conscience aux élus territoriaux de l'importance de la vie associative sur leur territoire, démontrer qu'elles ne sont pas justes des organismes qui consomment des subventions.

Il faut un dialogue collectivités territoriales/associations qui devra être réaliste car tous les crédits ne sont pas extensibles.

Les partenariats entreprises/associations sont-ils une solution à la baisse prévisible des financements publics ?

Pour les partenariats entreprises/associations, il y a une nécessité là aussi de rassurer.

Il y a une vingtaine d'années, un certain nombre d'associations étaient rétives à travailler avec les entreprises. Maintenant, les collaborations commencent à se développer.

Parfois, un petit financement public accordé à une association permet d'apporter une crédibilité qui incite une entreprise privée à conclure un partenariat. C'est l'effet levier.

Si cela paraît plus facile au niveau communal, sur le niveau intermédiaire (département voire régional), cela paraît plus compliqué car il n'y a pas cette notion de proximité, la pertinence est moins visible, les retombées plus difficiles à valoriser par l'entreprise privée..

Le niveau local, c'est le terrain, le niveau national c'est le coordinateur, mais le niveau départemental est plus flou s'il n'est pas lui-même le réalisateur des actions.

Entretien avec Michel Claude,
ancien directeur de la fédération nationale des offices de tourisme
21 septembre 2011

Quelle est la fonction des offices de tourisme ?

Les offices de tourisme, en majorité, sont de statut Loi 1901. Ils regroupent les forces vives du tourisme au niveau local dans le but de faire la promotion de leurs territoires.

Leurs adhérents sont les professionnels du tourisme (hôteliers, restaurateurs, musées...), mais aussi les commerçants, les associations locales.

Ils vivent des cotisations de leurs membres, de subventions des communes (reversement de la taxe de séjour notamment) et de la vente de prestations (visites guidées, ventes de souvenirs...).

Ils sont structurés en unions départementales et régionales.

Au niveau national, c'est la Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (Fnotsi) qui les représentent.

Quelle était la situation des offices de tourisme avant le regroupement en offices de tourisme de pôle ?

En 1997, il y avait 3600 offices de tourisme et syndicats d'initiative, tous communaux.

C'est à ce moment là que la politique de regroupement a été mise en place.

Aujourd'hui, on s'oriente à l'horizon 2015, vers 600 à 1000 offices de tourisme de pôle, ou ou intercommunaux ayant mutualisé leurs moyens humains, financiers et matériels.

Les anciens syndicats d'initiative ou offices de tourisme des petites communes, deviennent des antennes ou relais d'information, dépendant de l'office de tourisme de pôle..

Pourquoi la Fnotsi a incité les offices à se regrouper ?

Les responsables de la FNOTSI ont estimé que la mutualisation des offices et tourisme et syndicats d'initiative était dans le sens de l'histoire. Cette démarche s'inscrivait en droite ligne des lois Chevènement sur l'intercommunalité.

L'évolution des clientèles exigeant de plus en plus des offices de tourisme performants, les attentes des professionnels pour ceux-ci soient de vrais leviers économiques de leur territoire, a précipité le mouvement.

La mutualisation en pôles de territoire, cohérents est apparue être la solution.

Quels ont été les freins à ces regroupements en ce qui concerne les relations avec les collectivités territoriales et les adhérents des offices ?

Des maires ont été réticents, car ils tenaient à disposer d'un office de tourisme, même si celui-ci ne rendait pas les services attendus.

Les principaux freins à cette incitation au regroupement sont venus des présidents des petites structures. Le regroupement faisait craindre aux "petits" de se retrouver sous la coupe du gros office de tourisme de pays, de perdre de leur influence.

Certains adhérents (commerçants, hôteliers et restaurateurs notamment) ont eu parfois du mal à s'en "remettre" à une nouvelle structure, pour les mêmes raisons, que celles des présidents et des maires....

Cette peur a diminué au fur et à mesure des années.

Quels sont les atouts que représentent ces regroupements ?

Les avantages du regroupement sont importants : augmentation des moyens financiers, humains.

Le territoire est aussi devenu plus visible des clientèles parce que plus important mais à condition qu'il soit cohérent : vallée, pays, ce qui a permis de mettre en place des stratégies de développement cohérentes et non fragmentées par petites communes.

La force de frappe et d'action a été augmentée

Quel bilan pouvez-vous faire de ces regroupements et quels conseils pouvez-vous donner aux associations qui souhaiteraient se regrouper ?

Le bilan est extrêmement positif et à encourager fortement.

Je conseillerai de réfléchir en amont aux contraintes et surtout aux avantages.

Il est important passer par des pré-regroupements avec tous les professionnels du tourisme du territoire, les associations concernées par l'activité touristique, et les élus bien sûr, afin, que chacun s'approprie doucement le processus.

Celui-ci finalement s'avérera positif pour tout le monde, puisque réalisé dans la concertation et porteur d'efficacité.

Rencontre avec Stéphane LOUKIANOFF

Délégué général de l'Unadel
le 21 juin 2011

Qu'est-ce que l'Unadel ?

L'unadel, l'union nationale des acteurs et des structures de développement local, est une association créée en 1992 qui regroupe deux associations existant précédemment.

L'une d'elle, la Fédération de Pays était constituée d'élus locaux, l'autre d'acteurs de terrain, des agents de développement.

L'objectif de ce rapprochement était de mieux faire reconnaître des problématiques et méthodologies de projet pour mieux associer les populations sur un territoire et pour que les intercommunalités soient autre chose que des structures de gestion.

Car, pour faire du développement local, il faut avoir des stratégies, des diagnostics de territoire qui associent tous les citoyens aux choix qui sont faits au-delà du binôme classique élus/techniciens.

Quel est le rôle actuel de l'Unadel ?

Au niveau national, l'Unadel fait la promotion du développement local participatif.

Elle se fait l'écho d'un certain nombre d'attentes et de propositions des territoires ; elle est un lieu de dialogue avec les partenaires, et en premier chef, les services de l'état et les associations d'élus.

Elle a aussi pour vocation de jouer un certain rôle dans l'évolution de la législation pour que les pratiques, les dispositifs et les politiques publiques répondent aux attentes des acteurs du développement local.

Depuis les années 90, les principaux axes de travail de l'Unadel sont liés aux problématiques de financement, à l'évolution des compétences, à la formation et aussi aux démarches participatives.

Historiquement, nous suivons très attentivement l'implication des associations sur le territoire.

Les associations sont à l'origine du développement local dès les années 60, sur les territoires ruraux, en fort déclin agricole ou en cours de régénération et non les pouvoirs publics.

Les associations sont des forces vives de la démocratie locale, de citoyenneté dans leur façon de s'intéresser à l'intérêt collectif. Pour faire avancer les choses, il faut pouvoir les critiquer sur leur façon d'exercer et de partager le pouvoir comme on le doit le faire vis-à-vis des élus.

Quelle est la position de l'Unadel vis-à-vis de la réforme des collectivités territoriales ?

La réforme des collectivités, ne serait-ce que sous l'angle de l'aménagement du territoire pose question.

La clause générale de compétence était la capacité de répondre à chaque niveau territorial aux besoins et attentes des populations. Elle permettait aussi d'agir sur les plans politiques et financiers.

Avoir des compétences très encadrées restreint la possibilité de réponses adaptées.

Les compétences qui vont être spécifiques et attribuées ne sont pas garanties. Ce sera le premier job des conseillers territoriaux quand ils seront mis en place en mars 2014.

Ils devront après leur élection travailler sur un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre les départements et la région de leur territoire.

Chaque région pourra donc à terme avoir un schéma propre d'organisation, qui pourra se décliner différemment dans les départements dont elle est constituée.

Quelles en seront les conséquences financières ?

L'état a restreint ses capacités de financements et d'action dans le cadre de la RGPP.

La fin des financements croisés signifie très clairement pour les associations un seul partenaire financier par projet. On ne pourra plus demander à la région et au département d'être partenaire sur le même projet.

On peut fortement douter des capacités financières des communes pour financer le monde associatif.

Beaucoup d'associations anticipent et se positionnent déjà au niveau des intercommunalités qui seront rapidement submergées de demandes.

Car, l'intercommunalité est le maillon qui est renforcé au niveau pouvoir mais pas au niveau financier.

La réforme fragilise les acteurs publics qui étaient jusqu'à présent facteurs de solidarité.

Ils formaient avec les associations un « écosystème » qui répondait aux attentes des citoyens dans les domaines de l'action sociale, culturels et autres secteurs non liés au développement économique.

Lorsque l'on raisonne en terme de développement local, on sait très bien que cela ne marche pas si l'on a une démarche sectorielle et purement économique. Le bien-être, la santé, la culture, le sport rendent en ligne de compte de l'attractivité d'un territoire, tout cela forme un tout

Il y a également le risque de remise en cause des mécanismes de péréquation entre territoires riches et territoires pauvres et qui permettaient d'agir sur d'autres pans que l'économique.

Quelles propositions peuvent être faites pour y pallier ?

Il faut prendre en compte la dette publique, les pannes de croissance, un contexte financier et économique très difficile.

Il faut voir également de quels moyens les collectivités vont pouvoir disposer demain.

L'initiative politique est très liée à la capacité et l'autonomie de moyens, le tout étant fonction de l'autonomie fiscale. Or, de plus en plus, cette autonomie est peau de chagrin.

Il y a eu les transferts de compétences des années 2003/2004 sous Jean Pierre Raffarin qui n'ont pas été suivis de compensations financières. Avec les réformes de la fiscalité et de l'organisation territoriale il y a un vrai étranglement des collectivités territoriales.

Quand bien même la clause de compétence serait réintroduite, encore faut-il que les collectivités aient la capacité d'agir financièrement.

La réforme des collectivités était nécessaire, mais il n'y pas eu de négociation.

L'enjeu n'était pas simplement le rapport de l'Etat aux régions, mais toute l'organisation économique et social du pays. Par effet de domino, c'est le rapport aux associations, aux territoires, aux entreprises, aux citoyens qui est bousculé.

Quel est d'après vous le risque d'avoir modifié les clauses de compétences ?

Les secteurs qui ont été en capacité de se mobiliser (le sport, le tourisme, la culture) sont passés au travers pour le moment, avec des possibilités de financements et de compétences croisées.

Pourquoi pas l'environnement qui est trans-sectoriel et qui concerne tous les échelons territoriaux ? Il est de même pour les transports, la formation, l'éducation...

C'est la difficulté d'avoir sérié un échelon spécifique, il ne parait pas y avoir d'échelon idéal pour traiter tel ou tel sujet. La société est plus complexe que cela.

Par exemple, les problématiques sociales peuvent concerner un quartier qui s'insère dans une commune, un intercommunalité, et à certain niveau la région et l'état voire l'Europe.

Il y a certainement des compétences qui peuvent relever d'un échelon spécifique, mais il faudrait mieux parler de chef de file, car ce qui est important c'est la cohérence, le pilotage via des schémas, le renforcement de dialogue, la contractualisation, la négociation.

En terme de réforme, il y avait du ménage à faire pour avoir une meilleure lisibilité, de meilleures contractualisations, de meilleures relations entre les acteurs.

Car, c'est le non dialogue qui engendre des concurrences, des enjeux de pouvoirs qui sont toxiques pour le citoyen.

Ce n'est pas la décentralisation qui est nuisible pour le citoyen, c'est la mise en œuvre qui en a été faite, la rivalité, la mésentente, la non négociation qui est destructrice.

On peut supposer qu'il y aura moins de ressources financières, les enveloppes seront probablement moins importantes, d'où le risque d'une dépendance accrue à un seul partenaire

Quels sont les enjeux de cette dépendance accrue à un seul partenaire ?

En terme de démocratie c'est terrible car cette dépendance institutionnalisée nuit à la vie démocratique, à l'autonomie et à l'indépendance du milieu associatif.

L'autonomie et la dépendance ne se décrètent pas. Elles résultent de postures à conquérir et qui ne sont pas faciles à entretenir.

Les associations risquent de devenir prestataires de service pour la collectivité dont elles dépendront financièrement. Elles devront rentrer dans un cadre. Elles seront moins porteuses de projet, d'innovation.

Quelles peuvent être les conséquences du recul des financements publics sur la démocratie locale ?

Après 2003, on a eu une remise en cause des contrats états régions avec un recul des financements publics.

L'élection au suffrage direct et indirect ou les modalités des élections conditionnent un certain exercice de la démocratie,

De la même façon, la contractualisation entre les collectivités et l'état ou entre les pouvoirs publics et les associations conditionne aussi l'exercice de la démocratie et le développement local.

Même si la vie associative n'est pas équivalente au suffrage universel, mais elle y contribue à un exercice démocratique.

La démocratie n'est pas uniquement la mise d'un bulletin dans une urne, c'est aussi le bien vivre ensemble, le lien social, les activités associatives.

Cela n'a pas été suffisamment défendu par le secteur associatif dans son ensemble, alors que c'est fondamental sur la capacité que l'on a de faire vivre culturellement, socialement la société.

Il y a deux raisons principales à cela.

Il y a d'une part la faible mobilisation du monde associatif, sa fragilisation, son émiettement d'où une difficulté à porter une parole commune et le manque représentation du secteur au niveau national et d'autre part une faible conscientisation des enjeux.

Symboliquement, la démocratie en France est surtout vue au travers du suffrage universel entre l'électeur et le président de la République, du fait du régime présidentiel qui est le nôtre.

On vote, on délègue au maximum à un président, ce qui donne une culture de démocratie un peu simpliste qui atténue les niveaux intermédiaires.

La vision est un peu ancienne, on est peu progressiste sur ces sujets là depuis quelques décennies.

Les associations seraient mieux défendues et mieux valorisées si l'on avait une culture démocratique plus large.

La démocratie c'est la vie citoyenne, le parlement, les corps intermédiaires, les contre-pouvoirs. Tous ces éléments se défendent, s'entretiennent et cela passe par une vision plus précise des enjeux et des modalités qui permettent le fonctionnement.

Comment peut-on défendre le milieu associatif, les modalités de financement et de contractualisation si l'on n'a pas conscience de l'importance qu'il joue dans la vie démocratique ?

Le rôle ascendant des projets, la capacité à négocier, à faire valoir son propre point de vue au partenaire, est une grande richesse du monde associatif. Il est difficile de faire valoir ce point de vue auprès des citoyens, ce qui est inquiétant.

L'enjeu de la survie d'un certain nombre d'associations est la façon dont les citoyens auront demain accès à certains services.

C'est aussi la façon dont s'organisera le bien vivre ensemble.

Le regroupement et la mutualisation des associations peuvent-ils être une réponse ?

Même si cela paraît assez logique, ce n'est pas sûr. La mutualisation est une incantation depuis plusieurs années.

L'état dit la même chose aux départements, aux régions et aux territoires. Il y a peu d'exemples concrets sur les bienfaits de la mutualisation. Il ne faut pas que l'incantation du regroupement se fasse uniquement à l'aune d'exigences budgétaires.

Il y a des effets de seuil, mais qui vont à un moment poser question. Soit on évolue vers une société avec des inégalités encore plus fortes qu'aujourd'hui, soit on va vers une société qui dira non et qui proposera autre chose dans lequel le monde associatif jouera un rôle important.

Le monde associatif peut être fataliste, vouloir ressembler plus au monde des entreprises, inventer de nouveaux statuts, aller vers un modèle à l'anglo-saxon avec plus de fondations d'entreprises ou développer une nouvelle voie.

La recherche de fonds vers les entreprises n'est pas qu'une question de dispositif. Elle est liée à la santé de la société, qui est à mettre en perspective avec la crise actuelle.

Jusqu'à l'été, le modèle français a atténué la crise grâce aux collectivités, à la variété des acteurs publics. Cela a été rendu possible grâce à la décentralisation, aux financements publics, au maillage avec les associations. C'est une sorte d'écosystème qui a montré sa valeur.

Vouloir dans ce contexte-là fragiliser, voire détruire des pans de ce système est plutôt suicidaire, et la mutualisation est un des risques.

Depuis une quinzaine d'années, un certain nombre de gros acteurs associatifs se sont persuadés que la solution résidait dans la mutualisation, le regroupement, la vente de

prestations, le recours à des financements privés. Ils sont venus à faire une croix sur un certain nombre de financements publics

Autant une grande partie du monde associatif s'est imprégnée de cette « idéologie libérale », autant il serait aujourd'hui dramatique de continuer à prendre à son compte ce discours.

On risque de s'autocensurer face à des paroles politiques fortes, de devenir les collaborateurs de cette évolution de la société alors que l'on peut être des résistants.

Dans le cas contraire, le monde associatif sera appauvri en terme de capacité critique et d'expression en s'institutionnalisant.

Quels sont les risques de cette institutionnalisation des associations ?

L'institutionnalisation peut être une avancée, c'est la reconnaissance des savoir faire, des apports aux partenariats, de la capacité à répondre aux besoins.

Ce qui est négatif, c'est une certaine culture liée à l'institutionnalisation des grandes associations qui à un moment donné se sont cru des partenaires privilégiés des pouvoirs publics.

Elles ont acquis la capacité à négocier directement avec tel ou tel ministère, qu'elles ont fini par copier culturellement en terme de valeur, de comportement, d'expression et de manque de démocratie interne.

Il y a beaucoup de réseaux associatifs, surtout les grands qui se sont installés dans un dialogue entre pairs avec les ministères, les principaux financeurs et qui deviennent alors incapables de rentrer dans un véritable rapport de force avec ceux-ci.

Cela s'entend par le silence des associations vis-à-vis de la réforme actuelle. Les grosses coordinations n'ont pas été présentes sur le débat et ont une tendance à négocier pour limiter la casse plutôt que de s'opposer.

Mais, la casse peut être énorme, comme cela a été le cas avec le décret qui limite le financement à un plancher de 250 000 E.

Il y a des postures qui témoignent d'un développement d'une culture d'ingénierie, de la gestion au détriment d'une culture critique qui est en capacité d'avoir une vision politique de la société.

Les grands réseaux sont centrés sur eux-mêmes, et ne sont plus porteurs de grands projets.

Quel peut donc être l'avenir des associations ?

L'avenir en terme de renouvellement démocratique pour les associations est dans la crise, encore faut-il qu'elle soit gérée de façon positive, constructive, créative.

Il y a nécessité de mettre les choses à plat et de mieux prendre en compte la capacité d'innover du secteur associatif.

Le secteur de l'économie solidaire est très innovant car il n'est pas exclusivement associatif, mais aussi coopératif, scoop...

Il présente une vraie alternative et a une vraie capacité à agir, à créer des emplois et à être en cohérence avec des grands enjeux de société.

Il y a un vrai foisonnement d'initiatives locales qui se développent certes à petites échelles pour le moment mais qui sont des actions collectives, qui n'ont pas toujours un statut associatif et qui cherchent peu à s'organiser de façon pyramidale, qui ont une volonté de garder la main à l'échelon local.

Ce foisonnement est très lié aux enjeux de développement durable, à la santé, à l'alimentation.

Il n'est pas animé par une volonté de vouloir d'emblée changer la société, mais de vouloir dans premier temps la faire méthodiquement bouger au niveau local.

C'est une façon de faire en collectif, et d'avoir du sens, d'être en cohérence entre la capacité d'agir et les enjeux planétaires, d'avoir une action locale même à petite échelle.

Des associations se posent du reste la question de savoir aujourd'hui si elles ne vont pas basculer sur un statut de scoop pour continuer à faire vivre un projet associatif avec d'autres types de ressources.

Rencontre avec Benoit Mychak

Délégué général du Cnajep

11 juillet 2011



comité pour les relations nationales
et internationales des associations
de jeunesse et d'éducation populaire

D'après vous, une réforme des collectivités territoriales vous paraissait-elle une nécessité ?

Elle était nécessaire au vu de l'évolution des territoires, et des attentes des citoyens pour une participation de plus en plus active aux enjeux sociétaux.

Quels sont les aspects de la loi avec lesquels le Cnajep est en désaccord ?

La réforme paraît être une réforme opaque, car elle résulte d'une concertation confidentielle entre parlementaires et associations d'élus, sans que les acteurs de la société civile n'aient eu voix au chapitre.

Cette complexité est renforcée par l'enchevêtrement de plusieurs réformes qui se superposent.

Sur le fond, cette réforme qui marque un coup d'arrêt à la décentralisation est une régression et une « recentralisation » de l'action publique.

Elle n'améliore et n'aménage en rien la décentralisation engagée depuis près de 30 ans dans notre pays.

Elle paraît restrictive en ce qui concerne la répartition stricte des compétences entre les différents niveaux de collectivités et sur la limitation de la capacité d'initiative des collectivités.

De plus, elle est porteuse de fragilisation de leur autonomie fiscale et financière car certaines dispositions remettent directement en cause la libre administration des collectivités territoriales et témoignent de leur mise sous tutelle par l'Etat.

Le risque est que la réforme place les collectivités territoriales dans un rôle de « prestataires » d'un Etat qui se désengage de la mise en oeuvre de politiques qu'il continue pourtant d'initier.

Les collectivités deviennent ainsi des établissements publics, des agences spécialisées sur des compétences limitées et spécifiques.

En ce qui concerne la prise en compte des territoires, cette réforme peut en outre être qualifiée d'« urbaine ».

La montée en puissance de métropoles et de pôles métropolitains aux compétences élargies risque de creuser les inégalités territoriales entre les zones rurales et les territoires densément urbanisés.

De plus, la loi n'aborde pas les questions d'équité territoriale et de responsabilité de l'Etat dans la garantie des équilibres territoriaux.

Au niveau de la démocratie locale, la loi ne dit rien ou pratiquement rien des instances de la démocratie participative. Elle est en régression puisque le dispositif des pays est abrogé.

Les pays qui existent déjà pourront continuer à exister. Il ne pourra plus en être créé de nouveaux.

C'est regrettable parce qu'ils étaient des espaces de concertation entre élus locaux et partenaires de la vie civile et qu'ils permettaient de construire des projets pour un territoire.

Enfin, la démocratie locale sort d'autant plus affaiblie que cette réforme prévoit la création des conseillers territoriaux, membres uniques de deux assemblées distinctes. Cela pose de façon cruciale la question du lien entre élus et citoyens.

Enfin, la loi reste muette sur la manière d'associer plus étroitement les citoyens et la société civile à la co-construction de l'intérêt général et des politiques publiques locales.

En quoi cette loi peut être préjudiciable pour le secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire ?

Le point le plus important est la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions.

Cela risque d'aboutir à la fragilisation de missions peu ou mal assurées par l'Etat et à la dégradation des services publics.

Le Cnajep a donc essayé d'interpeller les parlementaires pour leur demander :

- 1) De préserver la clause générale de compétence pour les régions et les départements
- 2) De pouvoir reconnaître une compétence partagée « jeunesse » entre les différentes collectivités comme cela est le cas pour le sport, le tourisme et la culture

Sur ces deux points, le Cnajep n'a pas été entendu, ce qui est regrettable, surtout que sur cette question de l'organisation publique des compétences paraissait un enjeu central.

Les politiques de jeunesse et d'éducation populaire, qui ne sont pas explicitement attribuées à une ou plusieurs collectivités, risquent d'être « oubliées » et pénalisées par cette limitation de la capacité d'initiative des exécutifs locaux.

Cette menace est d'autant plus prégnante que les collectivités sont confrontées à un étranglement fiscal et financier qui les contraindra à limiter leurs champs d'intervention aux seules compétences exclusives et obligatoires.

Les actions et projets développés par les associations de jeunesse et d'éducation populaire, qui se situaient souvent au carrefour de plusieurs collectivités territoriales, risquent de payer un lourd tribut de l'encadrement strict de des financements croisés.

Enfin, deux autres tendances (liées plus ou moins directement aux réformes territoriales) viennent percuter nos associations.

C'est en premier lieu le glissement vers un traitement social des questions de jeunesse.

C'est dans un second temps le développement de la logique de commande publique et de mise en concurrence avec le risque de banalisation et d'instrumentalisation de nos associations.

Quelles seront selon vous les associations qui auront le plus à pâtir de cette réforme ?

La difficulté n'est pas pour les associations communales, il y a aura toujours des citoyens pour se mobiliser, pour identifier localement un besoin, la commune va prendre la mesure de cet enjeu et va ou non le soutenir.

Ce sont les échelons départementaux et régionaux et les têtes de réseau, les instances de coordination qui risquent d'être remises en cause. Ce que l'on peut craindre c'est que le soutien au niveau national se recentre sur celles qui jouent le jeu des dispositifs publics.

A titre d'exemple, le service civique aujourd'hui dont l'état souhaite le plein succès. C'est un dispositif qui n'a pas été inventé par le monde associatif mais pour répondre à d'autres besoins, notamment pour réduire le chômage des jeunes.

Les financements des associations qui y ont recours ont vu leur subvention baisser. Elles reçoivent des subsides au titre du soutien au service civique. Ceux-ci se retrouvent être considérés comme une aide publique, il est alors plus possible d'avoir toute autre type de subvention. Ainsi, le soutien à l'autonomie d'initiative des associations est remis en cause.

La loi prévoit la possibilité pour les départements et les régions d'adopter à partir de 2014 un schéma conjoint d'organisation des compétences et de mutualisation de services.

Afin d'y faire intégrer la reconnaissance de la jeunesse comme compétence conjointe, les associations ont localement intérêt à prendre l'attache auprès du conseil régional et des conseils généraux pour valoriser leurs actions.

Il y a donc des marges de manœuvres politiques qui doivent être explorées rapidement.

Quelle a été la mobilisation du Cnajep auprès des élus pour leur faire part des interrogations des associations de l'éducation populaire sur le projet de loi ?

Le Cnajep s'est mobilisé dès que les projets de texte ont été connus car il était prévu que la clarification des compétences et les modalités d'encadrement des cofinancements soit renvoyée à une loi spécifique devant intervenir dans les 12 mois après la promulgation du texte-cadre.

Les députés ont toutefois souhaité accélérer ce processus en introduisant en 1ère lecture un article qui prévoyait la disparition dès 2012 de la clause générale de compétence ainsi qu'un encadrement strict des financements croisés.

Face à l'accélération du processus législatif, le Cnajep a interpellé, à plusieurs reprises, l'ensemble des parlementaires afin de leur demander de préserver la clause générale de compétence et d'inscrire dans la loi la reconnaissance d'une compétence partagée dans le domaine de la jeunesse.

En dépit de ces interpellations répétées et argumentées, les préconisations du Cnajep n'ont pas été entendues par les parlementaires.

Des échéances politiques importantes doivent avoir lieu les prochains mois, quels sont les différents scénarios sur lesquels le monde associatif peut s'engager ?

Les échéances politiques sont une fenêtre pour revenir sur cette réforme.

Soit l'on s'adapte et l'on prend acte des nouvelles dispositions avec le risque d'être sacrifié sur l'autel des réformes actuelles.

Soit l'on demande un retour à la situation antérieure, en estimant que la réforme est une régression.

Cela ne paraît pas un angle d'attaque pertinent car il risque de renvoyer à une image conservatrice du secteur associatif, surtout que la situation antérieure n'était pas la panacée.

Approfondir les propositions et les analyses pour peser et proposer un schéma d'organisation public en matière de jeunesse est une troisième voix dans laquelle le Cnajep s'est engagé.

Quelles sont donc les propositions alternatives du Cnajep à cette loi ?

Si la réforme des collectivités a été approuvée par le Parlement, le débat n'est pas clos pour autant.

Cette réforme a en effet suscité une levée de boucliers de l'opposition et de la plupart des associations d'élus locaux, et a semé la discorde jusque dans les rangs de la majorité.

Ces dissensions laissent à penser qu'un nouveau modèle de décentralisation reste à construire et à inventer. C'est en tout cas le pari que nous faisons, et l'ambition que nous fixons à l'ensemble des acteurs qui concourent aux politiques locales de jeunesse et d'éducation.

C'est dans cette perspective que le Cnajep a publié le 13 décembre 2010 un Livre Blanc intitulé « Pour une autre réforme territoriale »

Des propositions, ou plutôt des pistes de réflexion pour une autre réforme de l'action publique s'adressent tout autant

- aux élus locaux afin qu'ils soient vigilants pour ne pas sacrifier la jeunesse et l'éducation populaire sur l'autel des réformes actuelles
- qu'aux partis politiques afin de les sensibiliser à cette question en vue des échéances électorales de 2012.

Quelles sont les pistes de réflexion portées par le Cnajep ?

Autour d'une triple ambition :

- donner un nouvel élan à la décentralisation
- placer la jeunesse au cœur des priorités de l'action publique
- renforcer et dynamiser la démocratie locale

Nous développons trois axes de propositions :

- Renforcer la capacité d'initiative des collectivités territoriales (tant financière que politique) et revoir le rôle de l'Etat dans la conduite des politiques publiques et dans la mise en oeuvre de mécanismes de péréquation entre les territoires.
- Elaborer un schéma d'organisation de l'action publique en matière de jeunesse, avec l'identification d'un chef de file chargé de coordonner les interventions des différents échelons de collectivités.

Cela suppose également de consolider le partenariat avec les associations agissant auprès des jeunes dans le cadre de relations contractuelles sécurisées.

- Favoriser la démocratie représentative locale (en limitant le cumul des mandats dans le temps et l'espace, et en proposant un mode de scrutin qui favorise la diversité, la parité et le renouvellement générationnel).

Il s'agit également d'instituer à tous les échelons du territoire des instances de concertation dans lesquelles les jeunes et les associations qui agissent auprès d'eux puissent siéger.

Quelle a été l'action du Cnajep pour informer ses adhérents de la loi sur la réforme des collectivités ?

Le Cnajep a souhaité que ses adhérents s'approprient les enjeux liés aux réformes territoriales et répondre aux interrogations et aux inquiétudes légitimes qu'elles ont suscitées au sein des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

Pour ce faire, le Cnajep a animé tout au long de l'année 2010 un séminaire d'échanges et de réflexion sur la recomposition territoriale des politiques publiques.

L'impact des réformes actuelles sur le devenir des politiques de jeunesse et d'éducation populaire étant l'angle d'attaque de ce séminaire.

Pourquoi le mouvement associatif ne s'est-il pas regroupé au moment de la discussion de la loi pour faire entendre sa voix sur ce sujet ?

L'approche que les associations font de ce texte de loi est assez corporative et non sectorielle.

Les associations de l'éducation populaire portent un regard très critique sur cette réforme.

Cependant, on peut penser que si la compétence jeunesse avait été reconnue au même titre que la culture et le sport, le secteur éducation populaire ainsi sanctuarisé aurait amené le Cnajep à avoir un regard différent sur la réforme.

C'est la CPCA qui aurait pu avoir une vision plus globale, embrassant l'ensemble du secteur associatif, ce qui aurait provoqué le débat et la concertation. Mais la difficulté est de trouver des revendications sectorielles, un dénominateur commun entre toutes les associations.

Cependant, cette réforme est un sujet crucial qui touche à l'organisation et aux priorités de l'action publique.

Nous sommes tous concernés mais la manière dont chacun sortira de cette réforme étant très variable, cela ne plaide pas pour une initiative partagée.

Des incitations du Cnajep sur la mutualisation des associations de l'éducation populaires sont-elles envisageables pour faire face aux problèmes de financement ?

Le Cnajep n'a pas vocation de faire ce genre de préconisation vers ses membres même s'ils sont conscients de cette nécessité de mutualiser.

Il y a des logiques inter-associations particulières et le périmètre du Cnajep étant large.

Des alliances peuvent se faire autour de thématiques spécifiques comme par exemple la formation.

Le risque est d'avoir une sorte de rétrécissement du champ de liberté des associations : suivant la politique actuelle, c'est soit la mutualisation, soit la disparition.

Cette question de la mutualisation est ambiguë car elle n'est pas toujours menée de manière prospective et proactive de la part des associations.

C'est face aux menaces qui pèsent sur certaines associations que la mutualisation se produit et non pour la mise œuvre d'un projet.

Ce serait plus constructif de voir quel est l'enjeu du regroupement.

Si cela ne se fait que pour la survie, au détriment du projet associatif, l'action des uns et de autres se dilue et ce n'est pas opportun.

Le but de la mutualisation est de donner un sens à des projets, des ambitions partagées qui revitalisent le projet.

Mais, dans un climat non propice comme actuellement, les associations ont tendance à se recroqueviller sur elles-mêmes.

Elles contribuent moins au travail collectif alors que c'est à ce moment-là qu'il faudrait une parole partagée. C'est toute la difficulté du contexte actuel qui aboutit à un enfermement des associations sur elles-mêmes.

Pensez-vous que le recours à des fonds privés est une solution pour faire face aux probables restrictions budgétaires ?

Les associations d'éducation populaire remplissent des missions d'utilité publique au service de l'intérêt général, on peut légitimement penser et revendiquer d'être soutenu par la puissance publique.

D'un point de vue idéologique, pour les associations membres du Cnajep, il n'est pas envisageable de passer par des financements privés pour payer des services d'utilité publique.

Ce qui gêne les associations, c'est l'impression d'un double discours lorsqu'une entreprise privée, via sa fondation d'entreprise, finance des projets associatifs.

Dans le cadre de son activité principale, elle peut avoir des comportements qui laissent à désirer et qui sont en inadéquation avec les valeurs du secteur associatif.

Les associations ont peur d'être utilisées uniquement à des fins de communication.

La culture du mécénat est anglo-saxonne pas encore prégnante en France. Il y a travail d'acculturation des associations à faire vis-à-vis des financements privés.

Par contre, il y a certainement une nécessité de développer des partenariats avec le monde de l'économie sociale et solidaire avec lequel nous partageons des idéaux et une même vision sociétale.

Rencontre avec Coralie Pelletret

Chargée de mission
Le Rameau
le 14 juin 2011



Quelle est la démarche du Rameau ?

Le Rameau est un laboratoire de recherches appliquées qui travaille sur tout ce qui peut favoriser le rapprochement entre associations et entreprises, sur les partenariats stratégiques avec valeur ajoutée tant pour l'association que pour l'entreprise.

Pour remplir cet objectif, le Rameau a trois missions :

- Mieux comprendre l'état des lieux des partenariats avec l'observatoire national des partenariats entreprises/associations qui fait des études en plusieurs volets , en enquêtant auprès des :
 - citoyens
 - dirigeants associatifs
 - dirigeants de grandes entreprises
 - pme
 - professionnels de l'accompagnement
 - représentant des collectivités territoriales
- Expérimenter, inventer et tester de nouveaux modèles de collaboration à travers un « laboratoire d'expérimentations » en évaluant les résultats et en diffusant largement
- Réfléchir de façon paritaire avec les associations et les entreprises de France aux solutions à apporter aux défis de la société et aux enjeux des différents acteurs

Dans quel contexte le Rameau a-t-il conduit son étude sur les collectivités territoriales ?

Il s'agit d'une étude qualitative visant à connaître la perception que les collectivités territoriales ont des partenariats entre les entreprises et associations, les enjeux et dans quelle mesure elles pouvaient être impliquées dans ces partenariats.

Au préalable, il y a eu une étude exploratoire des collectivités territoriales et l'on s'est vite aperçu qu'il n'y avait pas de directions dédiées aux partenariats. Car, même s'il y a une direction de la vie associative, les problématiques liées à ce secteur sont très atomisées en fonction des thématiques.

L'étude par elle-même s'est faite auprès d'un groupe focus de 10 personnes représentant 3 conseils régionaux, 3 conseils généraux, 2 mairies de villes importantes, 2 mairies de villes moyennes.

Plusieurs directions étaient représentées : une direction du développement local, de développement économique et insertion, une direction de la vie associative, une direction dynamique territoriale, solidarité départementale, insertion, une direction de l'économie-agriculture-forêt, une direction des affaires économiques et une direction de l'environnement.

En face, nous avons essayé d'avoir des représentants de ces mêmes directions au sein des entreprises et des associations.

L'étude, complétée avec des entretiens en face à face avec deux élus, comporte 4 parties :

- 1) La vision des collectivités territoriales du rôle des entreprises
- 2) La vision des collectivités territoriales sur les associations
- 3) La vision des collectivités territoriales sur les partenariats entreprises/associations
- 4) Le rôle des collectivités territoriales sur ces partenariats.

Quelle est la vision des collectivités territoriales sur le rôle des entreprises ?

Les collectivités ont été assez homogènes dans leur vision des entreprises, qui ne sont pas que des contribuables du territoire mais des vrais partenaires.

Il ne s'agit plus pour la collectivité de collecter l'impôt, mais de construire ensemble même si les collectivités territoriales reconnaissent ne pas toujours connaître les besoins de l'entreprise. Ce sont deux mondes différents qui ne sont pas dans le même temps, de la même culture, ni avec les mêmes impératifs ce qui engendre une difficulté de dialogue.

La conscience de la nécessité de travailler ensemble est aussi perçue du côté des entreprises.

Il y a une compréhension mutuelle de l'enjeu territorial qui nécessite un rapprochement entre elles, mais elles ne savent pas comment faire, parce que cela n'est pas naturel.

Les associations paraissent être des interlocuteurs les plus abordables pour les entreprises et pourraient faire un relais, servir de médiateur dans le dialogue entre collectivités et entreprises.

Actuellement, les liens entre collectivités territoriales et entreprises ne sont pas aussi constructifs que ces acteurs aimeraient qu'ils soient.

Qu'en est-il de la perception des collectivités territoriales du monde associatif ?

Les réponses sont plus homogènes que du côté entreprise.

Il y a d'abord les difficultés de financement qui ressortent, car c'est par ce biais que les collectivités sont d'abord sollicitées par les associations.

Il y a deux visions :

- une vision négative de l'association, liée aux difficultés de financement, au manque de professionnalisme qu'il peut y avoir dans ce secteur
- une vision très positive car les collectivités se rendent compte du potentiel d'innovation des associations, de tout ce qu'elles apportent en terme de cohésion au niveau social, d'apport dans la démocratie participative, de souplesse, de proximité avec la population.

Vis-à-vis des associations, les collectivités ont une vision de continuité du service public.

Quels sont les éléments importants qui sont ressortis sur les partenariats entreprises/associations ?

En tant qu'acteurs externes de ces relations, les collectivités territoriales ont l'impression qu'il n'y a pas de relations formalisées, organisées et que l'on reste sur de l'action très ponctuelle du type mécénat financier ou de communication par exemple.

Cela n'est pas la réalité, car près de 60 % des entreprises avaient déjà engagé des partenariats et qu'un fort potentiel d'intentions existe encore.

Malgré cela, les collectivités pensent qu'une vraie dynamique est en train de se développer.

Il y a une implication croissante des entreprises dans le social, avec la RSE, le marketing social, la participation à l'ancrage territorial.

Les partenariats se développent dans le domaine du travail (trouver de nouvelles sources de recrutement, des solutions aux problématiques d'insertion des travailleurs...)

Pour les collectivités, ces volets peuvent être une piste de rapprochement entre association et entreprise.

Dans ce cadre, elles pensent qu'elles ont un rôle à jouer dans ce rapprochement sous forme de réunions entre ces différents acteurs pour favoriser le dialogue et la rencontre.

Pour tout ce qui touche à l'emploi, les collectivités pensent que les partenariats entre associations et entreprises peuvent être un bon moyen de développer l'emploi ou du moins permettre à des personnes qui en sont loin d'y accéder.

L'emploi est la thématique majeure qui est ressortie lorsque l'on parle de partenariat association/entreprise.

Qu'en est-il des thématiques liées à la culture et au sport ?

La culture et le sport sont les deux domaines historiques des partenariats, au niveau local, ce sont des thématiques prépondérantes et beaucoup de choses ont été faites jusqu'à présent.

Mais, elles se trouvent petit à petit mises en concurrence car lorsque l'on interroge les associations sur les domaines dans lesquels les partenariats vont se développer, on voit que tous sont porteurs.

Maintenant que le champ s'ouvre à tous les domaines et les entreprises s'investissent sur l'environnement ou l'action sociale.

C'est concomitant avec de la vision que l'entreprise porte sur cette question des partenariats avec les associations.

Dans les années 90 on était encore globalement dans une démarche philanthropique de l'entreprise. Les questions de partenariat n'avaient pas encore été réfléchies au niveau stratégique, de communication ou de marketing.

Depuis quelques années, c'est devenu un vrai sujet, avec la loi sur le RSE, ce qui fait que les associations dont l'utilité sociale est moins évidente pour l'entreprise vont avoir du mal à créer des partenariats.

Tout cela est encore très récent, et un travail de valorisation du secteur associatif est nécessaire, mais encore en friche.

Car, le secteur associatif ne sait pas capitaliser ses réalisations, tout cela reste dans l'informel.

On arrive difficilement à faire la preuve que le travail réalisé par l'association marche et pour avoir un effet de levier. C'est un travail de longue haleine.

Quels pourraient être les autres apports des collectivités dans ces partenariats ?

Les collectivités voient l'intérêt de ce rapprochement sur les champs de l'insertion et de l'emploi, car cela sert la performance sociale et économique du territoire, donc son attractivité.

L'économie sociale et solidaire, domaine émergent, pourrait être le champ du rapprochement entreprises/associations et contribuer à renforcer la dynamique de cette attractivité.

Cela peut produire un effet levier sur l'implantation d'entreprises, ces partenariats permettant d'améliorer le cadre de vie du territoire, endiguer un exode, ou désenclaver certaines zones sinistrées.

Pour les entreprises, et surtout pour leurs salariés, l'attractivité d'un territoire peut être liée au tissu de vie qu'apportent les associations.

Soutenir le secteur associatif permet d'assurer la continuité du service public dans certains domaines, comme par exemple sur le secteur des personnes âgées.

Si les associations ne sont plus en capacité de répondre à ces besoins, si les collectivités elles-mêmes ne peuvent y répondre avec leurs moyens, il y aura un véritable effondrement social sur le territoire.

Aussi, les collectivités ont bien conscience qu'il faut pérenniser le secteur associatif et que les entreprises peuvent y contribuer.

Pour ce qui est du mécénat de compétence, quel est le positionnement des collectivités territoriales ?

Il y a 9 typologies de relations conclues entre entreprises et associations, mais elles restent encore assez marginales. Lorsque les collectivités territoriales parlent de ces partenariats, elles restent essentiellement sur du partenariat financier ou du soutien en compétence.

Les collectivités en tant que telles n'ont pas parlé du mécénat de compétence, mais elles ont bien à l'esprit que l'entreprise peut en être une source avec l'apport en professionnalisation des associations.

Les entreprises aident les associations à surmonter leurs lacunes d'organisation, de fonctionnement, de management.

Malgré ces avantages, les collectivités territoriales émettent quelques réserves :

- elles ne sont pas favorables à la systématisation des rapprochements entre associations et entreprises,
- elles souhaitent que les relations entreprises/associations ne soient que ponctuelles, structurantes, en soutien à des projets précis

Les collectivités peuvent jouer un rôle en termes d'impulsion, de mobilisation.

Elles peuvent fédérer les associations et les entreprises qui ne se connaissent pas très bien dans une logique de médiation. Elles peuvent avoir un rôle d'ingénierie (même si elles ne participent pas financièrement) pour rester au cœur du projet.

Enfin, elles peuvent être un relais d'information et des modalités de collaboration avec une vraie appétence sur ces collaborations, voire la création d'axes fédérateurs ou de directions communes.

Sur un territoire intercommunal, les premiers des freins sont le manque de coordination entre collectivités, qui sont concurrences et de sensibilités politiques. Cela peut empêcher certaines initiatives, surtout si elles entraînent des partenariats qui se déroulent sur plusieurs années.

Un autre frein est la difficulté de partager des diagnostics, des observations, des idées, alors qu'il conviendrait de s'écouter plutôt que de multiplier les actions éparées aux résultats incertains.

Face à l'engrenage complexe des partenariats, elle n'encadre pas le projet, la collectivité peut être réticente si elle ne souhaite pas que les partenariats lui échappent complètement.

Les collectivités soulignent la difficulté d'évaluer l'impact de ces partenariats, les associations ayant souvent des difficultés à en évaluer es retombées tangibles.

Globalement, pour les collectivités s'il y a un intérêt certain sur quelques thématiques (insertion, emploi) il y a une réserve de la nécessité et le bien fondé d'avoir un rapprochement systématique et structuré entre entreprises et associations, par crainte notamment de contre-pouvoirs politiques sur le territoire.

Dans le cadre de ces partenariats, quel peut être l'impact de la réforme de collectivités territoriales ?

L'impact est en amont. Les collectivités auront moins de moyen pour soutenir le secteur associatif d'où l'urgence de trouver d'autres sources de financement, donc une prise en compte de l'importance de faire entrer les entreprises dans ce schéma.

Cette nouvelle donne risque-t-elle d'avoir un impact sur le modèle économique des associations ?

Les baisses de subventions sont un facteur du rapprochement association/entreprise.

Selon l'arbre des leviers du modèle économique, l'association peut mutualiser, optimiser ou réduire ses coûts.

Au niveau de ses ressources, elle peut développer de l'auto-activité (développement de formations, de produits), faire appel à de la générosité publique ou à la philanthropie, développer des partenariats avec les collectivités ou les entreprises.

Rencontre avec Rémy Remblier

Adjoint au Maire de la Commune d'Ully Saint Georges (60)

17 juin 2011

Pouvez-vous présenter votre commune ?

Située à une soixantaine de km de Paris , Ully Saint Georges est une commune de 2 000 habitants qui a connu une forte expansion de sa population depuis les années 80.

La commune peut être assimilée à une commune de la grande banlieue de Paris avec une population de « rurbains ».

De quel tissu associatif la commune est-elle pourvue ?

La commune soutient l'action de 12 associations qui sont implantées sur la commune ou dont les services bénéficient à des habitants de la commune.

Le montant annuel de l'ensemble des subventions est de 7 500 E.

Il est en fonction du nombre d'adhérents de la commune, du budget prévisionnel de l'association et de son programme d'activités pour l'année à venir. La commune peut donner une subvention complémentaire si un évènement particulier est prévu.

L'association qui a le montant de subvention le plus important est le Foyer Rural (50 % des subventions accordées par la mairie) car il propose la palette la plus large d'activités culturelles et sportives.

Deux associations à but social sont également bien dotées : une association qui travaille sur le retour à l'emploi et le Secours Catholique.

Comment évitez-vous le saupoudrage de subventions ?

Pour éviter le saupoudrage de subventions, la commune incite les porteurs de nouveaux projets à se rapprocher des associations déjà existantes tout en restant ouverts à l'enrichissement du secteur associatif local.

Les associations communiquent chaque année leur bilan et compte d'exploitation ainsi qu'un bilan prévisionnel.

Il n'y a pas de délégation de service public

Le montant des subventions donné par la commune peut paraître peu élevé mais il faut y ajouter d'autres apports.

En effet, la commune met à titre gracieux des équipements : salles des fêtes, salles communales et achète du matériels pour les associations.

En cas de besoin, du personnel de la commune apporte une aide logistique.

Certaines associations comme la chorale ne bénéficient d'aucune subvention mais a la salle d'activité qui est mise à disposition gracieusement.

L'animation du foyer rural est assurée par des gens de la commune.

Si celui-ci n'existait pas, il n'y aurait pas d'animation dans la commune, car elle n'a pas les moyens d'initier certains services (type garderie pour les enfants le mercredi et le soir après l'école).

C'est un lieu important de rencontre multi générationnelle qui permet de tisser des liens entre les habitants.

La commune dans son bulletin municipal se fait l'écho du programme d'activités des associations.

D'après vous, quelles sont les difficultés actuelles des associations de votre commune ?

Une des difficultés des associations est de trouver des administrateurs ce qui fait qu'un certain nombre d'élus sont engagés dans leur gouvernance ce qui pose problème pour la délibération des subventions.

Quelles seront à votre avis les conséquences de la loi sur la réforme des collectivités territoriales sur les relations avec les associations communales ?

La réforme des collectivités territoriales ne devrait pas avoir beaucoup d'impact sur les relations tissées depuis des années entre ces associations et la mairie d'Ullly Saint Georges.

Rencontre avec Pacôme Rupin, Chargé des relations institutionnelles du Groupe SOS le 27 mai 2011

Qu'est-ce que le groupe SOS ?

Le groupe SOS représente actuellement 37 entreprises sociales (plus de 200 établissements) qui sont réparties dans 7 secteurs d'action :

santé et social

éducation et formation

insertion par l'activité économique

presse

commerce équitable

développement durable

solidarité internationale



Ces 37 entreprises sont :

- Une coopérative qui rassemble 12 entreprises sociales dont :
 - 8 dans le secteur de l'insertion par l'activité économique.
Ces entreprises sont dans une démarche de développement durable. Ce sont notamment un restaurant avec un lieu dédié à l'évènementiel, un traiteur bio, une entreprise de commerce équitable, une entreprise de location de véhicule hybride pour personnes en insertion
 - 4 entités qui travaillent dans le conseil aux collectivités territoriales et aux entreprises sur les problématiques de développement durable (Agenda 21) et la mobilité durable (bouger propre, mais aussi bouger pour accéder à un emploi).
- Les 18 associations qui sont divisées en plusieurs pôles :
 - 1 pôle sanitaire, social et médico-social (CHRS, appartements thérapeutiques pour l'accueil de personnes avec des maladies chroniques, en grande précarité)
 - 1 pôle sur l'addiction
 - 1 pôle autour du VIH
 - 1 pôle sur l'enfance et l'éducation (gestion de foyers éducatifs)



INSERTION
ET ALTERNATIVES



Souvent les associations sont plus connues en tant que telles, comme le Kiosque ou l'Usine à Saint Denis que comme membres du groupe SOS.

- 4 publications sur des problématiques du groupe SOS (sida, développement durable, diversité, lutte contre les discriminations, économique sociale et solidaire, entrepreneuriat social...).
- 1 GIE
- 1 fonds de dotation

Le groupe, qui compte plus de 4 000 salariés, est très implanté dans 13 régions, surtout en Ile de France, en Paca, en Languedoc Roussillon, en Midi Pyrénées, dans le Nord, en Bretagne, et en Aquitaine, mais aussi en Guyane et à Mayotte pour un budget de 240 millions d'euros en 2010.

Tous ces pôles sont organisés autour d'un groupement d'intérêt économique qui mutualise toutes les fonctions supports (juridique, finances, gestion des RH, comptabilité, communication, développement), ce qui permet à ces 37 entreprises de se concentrer sur leur activité première.

Comment le Groupe SOS s'est-il développé au fil du temps ?

Le groupe SOS s'est développé et continue de se développer

- en interne, les associations et entreprises d'insertion du groupe SOS répondent à des appels d'offres.
Cela permet d'ouvrir de nouveaux établissements, en créant de nouveaux dispositifs sociaux.
- en externe, par les associations, qui en rejoignent SOS.

Elles trouvent pertinent d'être membre d'un grand groupe pour relever des défis de gestion administrative, de baisse des aides, des subventions et des financements des pouvoirs publics.

Elles ont en même temps un besoin de professionnalisation et de solidité financière pour se développer, se pérenniser, et pourquoi pas pour trouver au sein du Groupe SOS avec les autres associations, les moyens de créer de nouveaux dispositifs, de créer des synergies.

Y a-t-il d'autres moyens externes pour travailler avec le groupe SOS ?

Cela peut se faire par le biais du Comptoir de l'innovation, qui est à la fois une société de financement pour les associations et les entreprises sociales (mise en lien avec des financeurs)

et une société de conseil en stratégie, en organisation, qui s'appuie sur l'expertise développée depuis 25 ans par le groupe SOS.

De plus, il peut y avoir des partenariats avec d'autres associations si des synergies pertinentes peuvent se mettre en place.

Avez-vous pour vocation de créer in extenso une association si le domaine d'activité n'est pas déjà couvert en interne ?

Mais, cela peut arriver que l'activité soit créée, comme cela est le cas avec l'Usine.

Mais, historiquement, le groupe SOS s'est retrouvé sur certains secteurs d'activité parce qu'une association déjà existante rejoignait le groupe.

Aujourd'hui, le groupe SOS s'internationalise, notamment vers la Tunisie, avec l'échange entre professionnels et volontaires des deux pays et par des formations de travailleurs sociaux tunisiens en France...

Le développement du tourisme solidaire est aussi un de nos champs d'investigation.

Comment le groupe SOS intervient-il auprès des collectivités territoriales ?

On travaille beaucoup avec les collectivités territoriales (municipalités, conseils généraux et régionaux), les agences régionales de santé, l'assurance maladie, des bailleurs publics nationaux ou territoriaux.

Le Groupe SOS, avec sa filiale Auxial, a une carte à jouer au vu de l'étendue de ses activités et de son expertise sur l'entrepreneuriat social, l'économie sociale et solidaire avec des considérations environnementales, sociales et de développement durable.

Il peut se positionner comme un acteur qui peut, dès l'amont, diagnostiquer les politiques sociales d'une collectivité territoriale (quels sont les besoins sociaux, quelles sont les réponses apportées, avec quel acteur : une association ? un autre dispositif public ?, quels sont les besoins sociaux qui ne sont pas couverts, comment pourraient-ils l'être...).

Pour quelles raisons, dans l'avenir, les collectivités territoriales feraient-elles encore plus appel aux sociétés du groupe SOS pour réfléchir sur leur développement ?

Les collectivités territoriales ont de plus en plus besoin de faire le point sur leur secteur associatif, sur l'économie solidaire de leur territoire et sur l'entrepreneuriat social.

Même si elles travaillent déjà avec des sociétés privées pour du conseil sur le développement de l'activité économique, elles ont besoin d'apports spécifiques sur tout ce qui est économie sociale et solidaire ou le secteur associatif, car ce sont des domaines bien particuliers.

Depuis 20 ans, le Groupe SOS a une expertise en tant qu'acteur de terrain et avec toute la palette de savoir-faire qui lui permet de répondre de plus en plus à des appels d'offres et d'être crédible vis-à-vis d'une collectivité territoriale.

Les études que réalise le Groupe SOS permettent aux collectivités de faire le bilan de leurs politiques sociales sur leurs enjeux sociaux et associatifs, de trouver des réponses à des problèmes urgents.

Et puis, surtout, on est dans la capacité de faire la partie opérationnelle en apportant à la collectivité la solution aux problèmes posés. Cela évite à la collectivité de travailler avec des acteurs différents : du début de l'étude jusqu'aux différentes activités à mettre en place, le Groupe SOS peut tout chapoter.

Vous êtes donc un partenaire important des collectivités territoriales, quelle est votre vision de la réforme des collectivités territoriales ?

Un de nos enjeux face à la réforme des collectivités territoriales est de continuer à travailler avec elles pour les aider à développer leurs politiques sociales sur leur territoire avec comme effet positif de créer et de pérenniser des emplois non délocalisables, ancrés sur ce territoire

Actuellement, les collectivités territoriales, plutôt que de faire du saupoudrage de subventions, veulent de plus en plus travailler avec des acteurs plus importants.

Car, ces acteurs ont mis en place des processus de professionnalisation, de mutualisation, d'économie d'échelle qui leur permet de pouvoir gérer au mieux l'argent public versé, de démontrer leur impact social.

Cette demande est forte de la part des collectivités territoriales.

C'est là que la pertinence d'un groupe comme le groupe SOS commence à devenir claire. Lorsqu'une collectivité demande tel rapport, tel résultat à une association, elle ne souhaite pas que celle-ci soit dépassée et ne puisse pas le faire. La collectivité perd alors sa confiance dans l'association.

Beaucoup d'associations sont dans cette réflexion de rapprochement, de professionnalisation, de mise en place de processus pour garder la confiance des collectivités territoriales.

Les collectivités ont besoin de voir que les associations ont fait des efforts pour mesurer l'impact social de leurs actions et par la même, la bonne utilisation des fonds publics.

Cela nous paraît être l'enjeu majeur du secteur associatif dans les prochaines années.

Il y a des associations qui refusent ces évolutions. Cela peut se comprendre car il y a des conseils d'administration avec des bénévoles, parfois élus depuis longtemps et qui s'accrochent à un projet associatif un peu dépassé, ce qui humainement peut se comprendre.

Le seul problème de ce type de réaction c'est le peu pragmatique de la démarche.

Elle peut amener à des problèmes de délitement de l'activité, voire de cessation de paiement de l'association alors que deux ou trois décisions stratégiques vers le rapprochement, la mutualisation auraient pu sauver la situation.

Le gros enjeu pour les associations est donc un enjeu de gouvernance.

Souvent, les salariés et les dirigeants qui sont sur le terrain au jour le jour, voient les difficultés et ont envie de se rapprocher d'une autre entité. Mais, en face d'eux, il y a le conseil d'administration qui refuse, par peur pour certains de perdre leur fauteuil et un rôle symbolique, préférant presque disparaître.

Ce rôle symbolique peut être retrouvé ailleurs, dans un comité des sages, ce que fait le groupe SOS avec les associations qui nous rejoignent.

Le président de l'association devient président administrateur unique de son entité, il conserve donc son rôle.

De plus, beaucoup de directeurs généraux des associations qui ont rejoint le groupe SOS sont restés en place.

Les bénévoles et les autres administrateurs sont invités à s'investir dans un comité de conseil et continuer à regarder ce qui se passe dans l'association, de donner du temps, voire de conseiller même si effectivement ils ne sont plus personnes physiques, membres à part entière de l'association.

Notre but n'est pas de faire table rase des conseils d'administration en place.

Nous sommes persuadés, pour que cela marche, qu'il faut que l'équipe en place continue à s'investir, au groupe SOS d'apporter la valeur ajoutée en matière d'expertise, de conseil, de mutualisation, de solidité financière, de capacité de développement qui sont de vrais enjeux dans le secteur.

L'une des craintes principales des associations face à la réforme des collectivités territoriales, est la peur de perdre des subventions, notamment du fait que les financements croisés seront interdits. Qu'en pensez-vous ?

Un des gros problèmes du secteur associatif à ce jour est de trouver des fonds pour se développer.

Personne ne veut prêter de l'argent à des associations de petites tailles, même si elles ont de bonnes idées. Elles finissent par disparaître car elles n'arrivent pas à un moment à investir pour dépasser la taille critique qui leur permet à vivre.

C'est l'un des enjeux du groupe SOS, qui apporte aux banques des garanties pour les associations affiliées.

Pour sauvegarder son indépendance vis-à-vis des collectivités, SOS se garde le droit de refuser de mettre en place des actions qui ne correspondent pas à ses valeurs.

Il y a une volonté pour le groupe SOS de garder la dynamique locale, sur le terrain pour innover.

L'innovation vient du terrain et les salariés du siège donnent leur contribution dans la mise en place en faisant un apport d'expertise, de méthodologie.

Le groupe fonctionne de manière très pragmatique, on teste, si cela marche on continue. Sinon on analyse, on corrige si nécessaire ou on abandonne.

Ce pragmatisme n'est pas toujours apprécié par les associations qui ont peur de « perdre leur âme » en faisant bouger leur projet associatif au gré des évolutions tant sociétales que réglementaires. Quel est le point de vue du Groupe SOS sur ce sujet ?

Ce pragmatisme fait débat au sein du secteur associatif, mais, il faut savoir faire avec la réalité, avec les évolutions, sinon on risque d'aller droit dans le mur.

Même si nos valeurs sont très ancrées dans l'économie sociale et solidaire, notre façon de fonctionner est très professionnelle, on a pris les outils du secteur privé pour fonctionner, pour faire des économies d'échelle. Nous sommes dans un monde où l'idéologie bouge.

Ce qui est crucial, à la différence du secteur privé, ces économies ne sont pas redistribuées à des actionnaires, mais consacrées à plus d'actions.

De nombreuses associations n'ont pas réussi à faire leur mutation.

Souvent les associations les plus idéologiques sont celles qui sur le terrain sont les moins efficaces, parce que mal gérées.

Pour vous, au final la réforme des collectivités territoriales, est-ce un mal ou un bien ?

Pour nous, c'est plutôt un bien.

Il n'y aura pas une évolution telle que les associations deviendront de simples prestataires de service parce que la richesse du secteur associatif est de savoir répondre à des besoins, chose que les collectivités territoriales ou même le secteur privé ne savent pas toujours faire.

Il y aura certainement plus de contrôles, avec une demande accrue d'efficacité, mais les associations qui sauront répondre à cette demande avec professionnalisme continueront à avoir un rôle à jouer.

Débat au congrès des maires
organisé par la Fédération des MJC
24 novembre 2010

Avec :

- Jacqueline GOUREAU, Sénatrice du Loir et Cher, Vice Présidente de l'association des Maires de France
- Michel MENARD, Député et Vice Président délégué aux sports, à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative du conseil général de Loire Atlantique
- Gilles LE BAIL, Délégué Général de la Fédération française des MJC

Gilles le Bail :

Pour la fédération des MJC, la réforme qui a été adoptée aura un très fort impact sur l'activité des MJC sur les territoires parce qu'elles sont les partenaires naturels des collectivités à la fois sur le territoire communal ou intercommunal, mais aussi au niveau départemental et régional en fonction des projets montés.

On comprend donc qu'une loi qui touche la décentralisation a un fort impact sur l'activité et les relations que nous avons ou que nous pourrons engager demain avec nos partenaires.

Un certain nombre de points sont positifs pour cette réforme. C'est l'identification au moment des prochaines élections des conseillers communautaires : pour nous, c'est un plus démocratique de pouvoir identifier les personnes qui siègeront à tel ou tel poste.

Il nous paraissait également important de pouvoir simplifier l'organisation administrative parce que cela donne de la lisibilité et donne de la cohérence au travail des professionnels dans les projets qu'ils organisent.

Lorsque l'on a un grand nombre de financeurs sur un même projet associatif, quelquefois, il n'est pas facile pour l'association de garder la cohérence de son projet face à des financeurs différents qui ont des demandes différentes.

Par contre, il y a un certain nombre d'inquiétudes qui pour notre secteur devrait atténuer le fléchage de la compétence culture.

La première question est que les MJC sont très attachées à la question de la jeunesse.

Lorsque l'on voit la suppression de la compétence pour les départements, on se demande quels vont être demain les référents et quelle politique qui vont décider les collectivités, notamment les départements et les régions au regard de la baisse annoncée des financements des régions vers les départements, des départements vers les collectivités locales.

Cela nous interroge sur la capacité que nous aurons demain de porter et à développer une vraie politique jeunesse, parce que cette compétence n'est pas inscrite aujourd'hui dans la

loi et l'on se demande si les départements ou les régions pourront continuer à intervenir sur ces questions.

Jacqueline GOUREAU

Au niveau de l'architecture des collectivités territoriales, il n'y a aucune simplification. On reste dans le cadre actuel, on a même ajouté des niveaux puisque les métropoles et les pôles métropolitains sont des nouvelles structures. Les pays sont laissés, le « millefeuille » est donc toujours là.

Ce qui a changé, c'est la création d'un conseiller territorial qui va siéger dans deux niveaux d'assemblées. A partir du moment où ce sont les mêmes élus, il peut se poser le problème de constitutionnalité car cela introduit une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Pour ce qui est de la simplification des compétences, certes, il y a eu de longs débats, mais cela s'est réduit à un amendement du gouvernement en lecture à l'assemblée nationale pour dire que l'on supprime la clause de compétence générale pour les départements et les régions, on laisse à tout le monde la compétence pour les sports, la culture, la jeunesse. Mais, en commission paritaire on est revenu dessus, et la jeunesse n'a pas été considérée comme devant être une compétence générale.

Quand on parle de l'animation sociale voire sociétale, il paraît normal que tous les niveaux territoriaux d'intervention se sentent concernés, c'est pour cette raison que la culture a été gardée comme relevant d'une multi compétence.

Pour que l'objectif de clarification soit atteint, il faudra que des chefs de file soient identifiés surtout si la compétence n'est pas d'un niveau exclusif de telle ou telle collectivité territoriale.

Michel MENARD

Toutes les lois depuis 1982 ont accru la décentralisation en laissant aux élus de décider ce qui est le plus judicieux pour la population. Pour la première fois, il y a une reprise en main de l'état par l'asphyxie financière des collectivités.

A titre d'exemple, les conseils généraux ont comme compétence essentielle l'action sociale, ce qui représente 50 à 55 % de leur budget. Les recettes ont été calculées au moment du transfert, elles n'ont pas été mises à jour et c'est aux collectivités de trouver les moyens pour financer le surplus, sans compensation de l'Etat.

Ce qui fait que les conseils généraux ont de plus en plus de mal à boucler leurs budgets notamment pour toutes les compétences facultatives. Par exemple, les conseils généraux n'ont pas obligation à intervenir dans les domaines de la jeunesse, de la culture, du sport, qui deviennent alors des valeurs d'ajustement des budgets. Et pourtant, s'ils n'interviennent pas dans ces domaines, ce ne pourront pas être les communes, notamment rurales qui pourront prendre le relais.

Les conseils généraux ne peuvent jouer qu'à la marge sur les recettes, car 83 % sont des dotations d'Etat qui sont gelées. Ils peuvent jouer sur la taxe foncière, mais cela sera peu par rapport aux besoins (environ 1,3 % de recettes supplémentaires si de département a augmenté sa taxe foncière de 10 %).

La seule marge de manœuvre est de jouer sur les compétences volontaristes, et éventuellement d'avoir recours à l'emprunt, avec toutes les limites que cela représente.

Gilles LE BAIL

Nous essayons de réfléchir à cette réforme des collectivités dans le cadre d'un projet de société. Nous sommes très attachés au fait que dans la décentralisation on rapproche les lieux de décision au citoyen comme nous sommes attachés à l'existence d'une sphère publique, qui comprend à la fois l'Etat, les collectivités mais aussi la société civile.

Car, c'est l'existence de cette sphère publique qui fait qu'à la fois le marché est régulé, et que l'état a des partenaires et ne peut donc pas devenir autoritaire.

Cette réforme des collectivités renvoie à l'idée de démocratie.

La sphère publique se rétrécit, a de moins en moins de moyens et donc, dans l'avenir pourrait être de moins en moins régulatrice vis-à-vis du marché qui porte des intérêts particuliers.

Michel MENARD

Je rappelle que 85 % des budgets ne sont pas concernés par les financements croisés. La notion de chef de file est primordiale, mais il faudrait laisser aux collectivités, en fonction du contexte local, des priorités, du souhait des habitants et des élus d'intervenir dans tel ou tel domaine. Le fait d'interdire à une collectivité d'intervenir dans tel ou tel domaine, c'est remettre en cause la démocratie, car les élus doivent pouvoir dès lors qu'ils estiment que cela répond à l'intérêt général donner une subvention à telle ou telle association.

Gilles LEBAIL

Les perspectives de financement des MJC sont bouchées. Toute la politique de contrats de travail aidés qui permettait tout à la fois d'amener des personnes à l'emploi et de développer un certain nombre de projets avec des encrages locaux n'est pas reconduite, notamment les CAE.

Lorsque la loi rentrera en application dans quelques années, les MJC se retourneront vers les collectivités pour voir leurs choix politiques.

Il y a donc une vraie inquiétude sur la jeunesse et la vie associative, l'éducation populaire, sur la façon dont les collectivités se positionneront pour apporter des réponses aux demandes locales. La disparition de services pour les habitants est un vrai problème pour les communes.

Dans les quartiers en difficulté, les associations interviennent pour développer une animation du territoire, leur mise en difficulté se traduira pas un repli de cette animation.

Sources documentaires

Rapport Attali de 2008 sur « la libéralisation de la croissance »

Rapport du Comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales

Rapport de la mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

Livre blanc du Cnajep

Sources jurisassociation n° 432

Trajectoires associatives - enquête sur les facteurs de fragilité des associations- CNRS - Groupe Deloitte - mars 2006

Etude Arpea septembre 2009 Etat des lieux des partenariats en France

Rapport de la CPCA Midi-Pyrénées « Que deviendront les associations avec la réforme des collectivités territoriales ? »

Ligue de l'Enseignement : mensuel de mars 2010

Revue Territoire janvier 2011-10-23

Regards sur l'actualité n° 369 : Réforme des collectivités locales, quel bilan - documentation française

La Gazette santé-social janvier 2011

La tribune fonda février 2011

Jurisculture n° 139 « Réforme territoriale, l'impact sur la culture »

Union sociale « la solidarité à l'épreuve des réformes » juillet 2011

Association mode d'emploi n° 132 octobre 2011

Actes du colloque « Agir ensemble » décembre 2008