



Les Textes

de Profession Banlieue

RENCONTRE DU MARDI 13 NOVEMBRE 2012
À L'ESPACE MAURICE-NILÈS
DE BOBIGNY

NOV.
2012

- PROFESSION BANLIEUE
- FÉDÉRATION DES CENTRES SOCIAUX
DE SEINE-SAINT-DENIS
- LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT – FOL 93

Les associations de proximité : un enjeu pour les territoires

La vie associative est une dimension essentielle de la vie sociale. Par leur diversité et leur dynamisme, les associations sont des lieux d'expérimentations démocratiques, citoyennes et sociales. Elles jouent un rôle d'alerte et d'innovation sociale indispensable. Pour autant, quel que soit leur champ d'action – l'éducation, la solidarité, le lien social, la participation citoyenne, les pratiques culturelles et sportives –, toutes rencontrent aujourd'hui des difficultés : mise en concurrence avec le secteur marchand, impératif de professionnalisation, difficultés à pérenniser et à diversifier les financements, alourdissement des contraintes administratives...

Dans ce contexte de crise économique et de restriction budgétaire, les associations « subissent » de plein fouet les ajustements des politiques publiques. Notamment les associations locales qui interviennent au quotidien dans les quartiers de la politique de la ville et qui, faute d'une assise financière suffisante, sont de fait les plus fragilisées par les transformations institutionnelles. Cela se traduit par l'essoufflement puis la disparition progressive de trop nombreuses associations – présentes parfois depuis plusieurs années dans les quartiers – et la perte des emplois qui en découlent. Ces associations constituent pourtant des espaces de confiance, de réciprocité, de solidarité... Seront-elles encore là pour exercer demain leur fonction d'alerte et d'innovation sociale ? Qui pourrait prendre leur place et remplir ce rôle essentiel pour « faire société » ?

La complexification et le durcissement des procédures d'attribution des crédits, y compris des crédits spécifiques de la politique de la ville, et les exigences croissantes des partenaires financiers peuvent avoir pour effet une montée en compétence du secteur associatif, une qualification de ses acteurs. Mais cette contrainte de professionnalisation des activités voire des organisations ne risque-t-elle pas de provoquer la mutation des associations en entreprises associatives ? Quel avenir se dessine pour le bénévolat ou le militantisme associatif ?

Sommaire

1. Le monde associatif. État des lieux 3
MATTHIEU HÉLY, sociologue, maître de conférences à l'université de Paris Ouest – Nanterre-La Défense, chercheur à l'Idhe-Cnrs
 La contractualisation avec l'État et les collectivités publiques 5
 La salarisation du monde associatif 7
 La rationalisation des pratiques associatives 8
 Les conséquences de la salarisation du monde associatif sur la pratique du bénévolat 9
 Les enjeux du monde associatif 11

2. Synthèse des ateliers 11

ATELIER D'ÉTUDE 1. PROFESSIONNALISATION ET/OU MONTÉE EN COMPÉTENCE 11
FRANCISS LEBON, maître de conférences à l'université de Paris Est - Créteil
 Éléments mis en débat 12
 Propositions formulées 13
 • Valoriser les compétences des bénévoles dans l'action qu'ils conduisent au sein des associations 13
 • Associer les associations au processus de décision concernant les projets de territoire 13
 • S'organiser face aux exigences croissantes des administrations publiques 13

ATELIER D'ÉTUDE 2. APPEL À PROJETS ET/OU PROJET ASSOCIATIF 14
PHILIPPE CLÉMENT, secrétaire général de la Fédération de la Ligue de l'enseignement du Calvados
 Propositions formulées 14
 • Mener une politique d'incitation à la vie associative à tous les échelons, notamment local 14
 • Encourager les associations à sortir de l'individualisme associatif par le travail de réseau ou de fédération sur un territoire donné et/ou sur un champ d'activités 15
 • Construire les politiques publiques de façon partagée 15
 • Réformer les règles comptables et budgétaires pour qu'elles soient en phase avec la réalité associative 16

ATELIER D'ÉTUDE 3. QUELS CRITÈRES D'ÉVALUATION ? 16
XAVIER CHENU, animateur-formateur, Accolades (scop)
 Éléments mis en débat 16
 Propositions formulées 17
 • Sensibiliser et former les acteurs associatifs et institutionnels sur ce qu'est le processus de l'évaluation 17
 • Participer à l'élaboration des critères 18
 • Mettre en place « une médiation culturelle sur la démarche d'évaluation » 18

ATELIER D'ÉTUDE 4. COMMENT FAIRE RECONNAÎTRE LA PLUS-VALUE SOCIALE DES ASSOCIATIONS DE PROXIMITÉ ? 18
Hélène Duclos, spécialiste de l'évaluation et de l'utilité sociale
 Éléments mis en débat 18
 Propositions formulées 19
 • L'appropriation de la plus-value sociale et de son évaluation 19
 • La dynamique inter-associative 20
 • Le dialogue associations – pouvoirs publics – territoire 20

3. Conclusion 21
JEAN-PIERRE WORMS, vice-président d'Initiative France, membre de la Fonda

ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES 24

Plus encore, les associations qui ont recours aux appels d'offres ne sont-elles pas contraintes d'adapter leur projet associatif au cadre de ces appels, quitte à le tordre quelque peu ? Comment éviter à l'association le risque d'être instrumentalisée ou réduite à une fonction de prestataire de services ?

Derrière ces choix, c'est également la question de l'évaluation qui est interrogée. Qu'évalue-t-on ? le fait associatif et sa dimension sociétale ? à partir de quels référentiels d'utilité sociale ? Évalue-t-on l'utilisation des subventions attribuées pour la mise en place d'un projet et son utilité ? Enfin, comment se saisir de l'évaluation pour qu'elle soit non seulement un outil de pilotage mais aussi un outil de démocratie interne ?

Organisée par la Fédération des centres sociaux de Seine-Saint-Denis, la Fédération des œuvres laïques et Profession Banlieue, la journée dont nous rendons compte ici avait pour objectif de réfléchir aux conditions de développement de ces associations et de leur projet associatif, à la fois dans leur fonctionnement, leur évaluation ou leurs financements et dans leurs rapports aux pouvoirs publics. Elle visait également à élaborer des propositions à l'attention des décideurs.

1

Le monde associatif. État des lieux

MATTHIEU HÉLY, sociologue, maître de conférences

à l'université de Paris Ouest – Nanterre-La Défense, chercheur à l'Idhe-Cnrs

Montée de la salarisation, généralisation des appels à projets, évolution des rapports aux financeurs... Quelles évolutions récentes a connu le monde associatif ? À quelles difficultés sont confrontées les associations ? Comment s'adaptent-elles aux pressions constantes qui s'exercent sur leur projet ?

La salarisation du monde associatif, sujet sur lequel je me suis spécialisé, est l'une des transformations majeures qui s'est opérée dans le monde associatif depuis ces trente dernières années (depuis le début des années 1980), avec le triplement de l'emploi salarié dans les associations, toutes branches et tous secteurs confondus. D'après les dernières données, on compterait près de deux millions de salariés dans le secteur associatif, c'est-à-dire l'équivalent du nombre de salariés de la fonction publique territoriale. Cette tendance est renforcée par la multiplication des formations de l'enseignement supérieur orientées explicitement vers ce nouveau débouché professionnel. J'ai d'ailleurs pu constater que mes étudiants s'inséraient de plus en plus, professionnellement, dans ce secteur. Le travail associatif représenterait, pour beaucoup de jeunes actifs, une alternative à l'effondrement des chances d'accéder à un poste de professeur des écoles, d'infirmier, de travailleur social... dans le cadre du statut d'agent public. Aussi, les aspirations à servir l'intérêt général se trouvant contrariées par la réduction du nombre d'agents dans les administrations publiques (en application de la règle du non-remplacement de un fonctionnaire sur deux), les jeunes professionnels s'orientent vers le secteur associatif, considéré comme « l'opérateur sectoriel » de la puissance publique.

Les institutions, les chercheurs mais aussi le monde associatif n'ont pas toujours pris la mesure de ces transformations très fortes, très profondes. Or on sait

depuis quelques jours, avec la mise en ligne du rapport annuel sur l'état de la fonction publique¹ publié chaque année par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, que, pour la première fois depuis au moins vingt ans, l'emploi diminue dans la fonction publique: il y a moins d'agents publics en 2010 qu'en 2009. C'est historique et important à souligner; car, en parallèle, on observe de nombreux rapprochements du point de vue des missions exercées entre celles des travailleurs associatifs et celles des agents de l'État social. Mais leurs conditions d'exercice (conditions d'emploi et de travail) ne sont pas vraiment les mêmes.

Avant de développer certains points, je souhaiterais m'arrêter – et la présence de Jean-Pierre Worms m'y invite particulièrement – sur la contribution du monde associatif aux évolutions des formes d'intervention de l'État. Car nous avons changé de type d'État. Nous sommes passés de l'État « social », qui s'est déployé pendant la période de l'après-guerre, caractérisé par le développement des services publics et de la fonction publique, à un État « néolibéral » ou « gestionnaire ».

Dans ce cadre, le statut du monde associatif a fortement évolué. Au moment des Trente Glorieuses, les associations participaient à l'extension des missions de l'État social. Certaines ont ainsi collaboré à la mise en œuvre des politiques sociales : les associations œuvrant dans le champ du handicap, les associations familiales qui gèrent toujours aujourd'hui les tutelles aux prestations sociales, celles intervenant dans le domaine de la sauvegarde de l'enfance. Les associations étaient alors reconnues par les collectivités publiques comme contribuant à l'intérêt général et étaient soutenues financièrement par la puissance publique sous la forme de subventions. Ce fonctionnement n'a pas grand-chose à voir avec le développement aujourd'hui frappant d'un mode de financement basé sur les appels à projets, quand ce n'est pas sur des marchés publics.

On trouve sur le site de la « fabrique associative » Fonda, association reconnue d'utilité publique créée en 1981², un texte présenté comme fondateur de l'association, publié en 1974 dans la revue *Échange et Projets*, qui s'intitule: « Pour un nouveau pouvoir de l'association ». Ce texte développe une critique des formes d'intervention de l'État que l'on appellera « l'État bureaucratique des Trente Glorieuses », ou « l'État social bureaucratique ». On y lit notamment ce passage: « *L'association est un facteur d'innovation, les administrations sont trop souvent sclérosées et sans prises sur la vie.* » Cette critique de l'État qui serait complètement abstrait, lointain, éloigné des préoccupations des citoyens, est fréquemment utilisée. À tel point qu'elle est réapparue, mais en prenant une autre coloration, dans le dossier de la Ligue de l'enseignement consacré aux services publics, mis en ligne à l'été 2012, qui s'intitule: « Les services publics sont-ils condamnés? » Dans le texte introductif, dont le titre, « Les possibilités insoupçonnées du *new public management* », donne bien la couleur, on peut lire en conclusion: « *Il est peut-être temps d'admettre que l'on ne reviendra pas aux grandes administrations bureaucratiques à l'ancienne et que ce nouveau mode de gestion public [le management public], une fois débarrassé de ses outrances néolibérales et de sa vision marchande, n'est pas sans avantages.* »

Ainsi, à deux moments et dans deux configurations historiques du monde associatif assez différentes, ces deux citations pointent les limites d'une action

¹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. *Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres*, ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, La Documentation française, 2012.

² La Fonda « a pour objet la valorisation et le renforcement de la contribution essentielle des associations à l'intérêt général et à la vitalité démocratique de notre pays ». www.fonda.asso.fr

publique bureaucratique dans laquelle le monde associatif en tant qu'incarnation de la société civile viendrait combler les lacunes, les insuffisances, les contradictions.

En accompagnant ces changements des formes d'intervention de l'État, l'association est passée d'une fonction de démembrement³ ou d'accompagnement du service public à une fonction d'opérateur privé des politiques publiques. Cette dernière fonction se développe au-delà des clivages partisans gauche/droite. Pour ne donner qu'un exemple, le projet de loi sur l'économie sociale qui sera discuté en 2013 prévoit de mettre en œuvre un label d'entreprise sociale et solidaire, déjà préconisé par le rapport de Francis Vercamer, député Ump du Nord, datant de 2010. On trouve donc une continuité. Sans doute faut-il attendre de voir quels seront les conditions et le contenu précis de ce label de l'entreprise sociale et solidaire, mais toutes les préconisations qui étaient faites sur ce projet de label visaient à l'ouvrir au-delà des entreprises de l'économie sociale statutaire, c'est-à-dire aux associations, aux mutuelles, aux entreprises du secteur marchand.

LA CONTRACTUALISATION AVEC L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Alors que l'on entend beaucoup souligner le désengagement financier de l'État vis-à-vis du monde associatif, je soutiendrais plutôt l'idée que l'on a à faire à un réengagement de l'État à l'égard du monde associatif, sur de nouvelles bases, de nouvelles méthodes et de nouveaux objectifs. Que devient le statut associatif aujourd'hui dans un contexte de modernisation de l'État et de développement du management public ?

Du fait de leur diversité et de leur éclatement, il est très difficile de comptabiliser précisément les financements publics en direction du monde associatif. Des tentatives ont été faites par une collègue du Cnrs, Viviane Tchernonog, qui réalise des enquêtes faisant autorité : ce sont les seules données dont on dispose sur les budgets du monde associatif. Or ces enquêtes ne montrent pas de diminution des financements publics puisque, entre 1999 et 2005, leur part s'est accrue dans les ressources globales des associations. Les résultats de la dernière version de cette enquête, qui ne sont pas encore connus, devraient confirmer cette tendance. Par financements publics, j'entends financements des collectivités territoriales et de l'État. Car en effet, concernant les administrations centrales, les financements diminuent sur la période. Mais globalement, la part des financements issus des fonds publics ne diminue pas – il faudrait bien sûr voir ce qu'il en est aujourd'hui.

En termes de réengagement de l'État, on peut citer les mesures non négligeables de défiscalisation des dons et du mécénat d'entreprise, que l'on peut évaluer et qui se chiffrent en milliards d'euros de manque à gagner pour l'État. À tel point que les services fiscaux montrent une augmentation assez significative du nombre de reçus fiscaux édités par les associations qui bénéficient de dons privés émanant de la générosité du public. Concernant le mécénat d'entreprise, une loi de 2003 rend l'incitation fiscale extrêmement forte pour les entreprises mécènes qui soutiennent des causes associatives, puisque l'on peut déduire 60 % des sommes versées⁴.

À ces dispositifs de défiscalisation des dons, on peut ajouter le soutien de l'État en direction des contrats aidés. En 2011, les contrats d'accompagnement dans l'emploi représentaient 110 000 contrats pour le monde associatif. On peut aussi

³ Les associations intervenaient dans le prolongement des services publics, à la demande de ces derniers.

⁴ La loi permet une réduction de l'impôt sur les sociétés de 60 %, dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires HT (www.mecenas.culture.gouv.fr).

évoquer le service civique, qui bénéficie d'un soutien financier de l'État important. Quand l'association est agréée par l'Agence du service civique, c'est l'État qui prend en charge à 95 % l'indemnité d'environ 500 euros que reçoit le volontaire en compensation de son engagement citoyen. On a donc développé les incitations publiques à la générosité privée ainsi que le soutien financier indirect à la force de travail associative – les volontaires, les bénéficiaires du service civique et les personnes employées dans le cadre de contrats aidés.

Avec l'annonce, par le gouvernement mis en place en juin 2012, de la création de 150 000 emplois d'avenir en direction des jeunes actifs, le monde associatif va donc continuer de jouer le rôle de laboratoire des politiques publiques. On observe ainsi, dans le monde associatif, une multiplication de statuts hybrides qui se situent entre l'emploi et l'assistance, voire l'engagement citoyen. Cette évolution a tendance à morceler l'identité du travailleur associatif et à l'assigner à un statut de bénéficiaire, stigmatisé, car relevant davantage de la dépendance à l'égard de la solidarité nationale que de la dignité en tant que salarié qui apporte sa contribution à l'activité.

Le constat d'un désengagement de l'État reste donc à faire si l'on entend par État les collectivités publiques au sens large. On assiste même plutôt à un réengagement de l'État : l'État s'engage toujours autant dans le monde associatif mais de manière peut-être plus discrète, il reste un régulateur important des pratiques associatives. C'est un point qu'illustre aussi le développement des marchés publics comme mode de contractualisation avec le monde associatif. On pourrait revenir par exemple sur ce qui s'est passé en 2008 pour les associations intervenant dans le domaine du droit d'asile : la Cimade⁵ a vu son activité d'aide juridique aux étrangers placés en centres de rétention soumise à marché public avec appel d'offres.

Quelles différences concrètes cela entraîne-t-il ? Le marché public implique une mise en concurrence des associations prestataires, liée à la définition d'un cahier des charges dans les prestations contractualisées et à un financement calculé en fonction des coûts engendrés par la mise en œuvre des prestations. De plus, cette contractualisation normalise des pratiques d'évaluation de ce que l'on appelle « l'utilité sociale » de l'association, sa plus-value sociale, son « impact social », comme diraient des collègues de l'Essec... À la notion d'intérêt général se substitue celle d'utilité sociale. Ce glissement sémantique n'est pas anodin, dans la mesure où, lorsqu'un service est considéré comme contribuant à l'intérêt général, il l'est – et la preuve n'est pas à faire. À l'inverse, l'utilité sociale d'une action doit être mesurée par des outils de gestion. Il y a maintenant des cabinets de conseil du genre Kpmg ou Ernst & Young qui se sont spécialisés dans des prestations d'évaluation des impacts sociaux. Cela devient une activité lucrative...

Cette injonction à l'évaluation est de plus en plus forte, notamment avec la circulaire Fillon de janvier 2010 qui propose un modèle uniforme de contrats pluri-annuels d'objectifs et de moyens (Cpom), dont les modalités de financement incitent les collectivités publiques à recourir aux marchés publics pour déléguer un certain nombre de services sociaux ou de santé d'intérêt général. La commande publique implique la mise en concurrence de prestataires dans le cadre d'un appel d'offres, l'allocation de moyens en fonction d'un cahier des charges prédéfini et prévoit une évaluation *ex-post*⁶ (le plus souvent quantitative) des « impacts

⁵ L'association a pour but de « manifester une solidarité active avec ceux qui souffrent, qui sont opprimés et exploités, et d'assurer leur défense, quelles que soient leur nationalité, leur position politique ou religieuse » (article 1 des statuts de l'association).

⁶ Évaluation effectuée à la fin, ou après la fin, d'une action, d'une intervention publique. Elle doit être réalisée plusieurs années après l'achèvement d'un programme pour en apprécier pleinement les effets.

sociaux » des actions réalisées. Elle contraste avec la logique de subvention dans laquelle la collectivité alloue à l'association un financement qui ne dépend pas des prestations qu'elle mettra en œuvre et qui n'est pas nécessairement proportionnel au coût des projets qu'elle compte développer ; ce financement peut donner lieu à un contrôle mais pas à une évaluation systématique avec, comme il l'est dit dans le jargon des managers publics, des indicateurs de performance.

Par exemple, dans le secteur de l'insertion par l'activité économique, l'indicateur d'évaluation de l'activité de l'association est le taux de demandeurs d'emploi qui, passés par le chantier d'insertion, se retrouvent en emploi sur des contrats d'au moins six mois. On voit que ces indicateurs de performance deviennent évidemment déterminants pour l'octroi de financements de la part des services du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. Un des effets pervers de ce mode d'évaluation est que les structures d'insertion par l'activité économique sont fortement tentées de présélectionner les publics en amont pour se conformer aux objectifs fixés. Évidemment, ce n'est pas sans tension avec leurs projets associatifs fondateurs.

LA SALARISATION DU MONDE ASSOCIATIF

La salarisation du monde associatif est un phénomène lourd que l'on connaît mal. J'ai parlé d'un triplement de l'emploi associatif en trente ans. Quand même ! Mais on a extrêmement peu de données statistiques précises sur ces salariés. L'appareil statistique français, l'Insee, est en effet construit sur une opposition entre le secteur public et le secteur marchand et, pour caricaturer, entre les deux, la statistique n'existe pas. Vous avez donc deux millions de salariés qui échappent à l'appareil statistique de l'Insee. Les enquêtes qui sont menées aujourd'hui commencent cependant à fournir des données⁷. On voit notamment que 30 % des salariés associatifs, toutes branches confondues, ne bénéficient d'aucune convention collective, alors qu'ils sont 8 % dans le secteur marchand. Le monde associatif rencontre donc des difficultés légitimes à se considérer lui-même comme un monde du travail.

Lorsque l'on analyse les groupes professionnels qui composent ce monde associatif, on trouve des professions très proches de ce que Pierre Bourdieu appelait « la main gauche de l'État ». C'est le groupe des éducateurs spécialisés, des animateurs socioculturels, des aides à domicile, des éducateurs sportifs, des formateurs, des accompagnateurs d'insertion, des agents d'accès au droit, de la santé, etc.

Si l'on observe ensuite leurs conditions d'emploi, on constate qu'il s'y trouve deux fois plus de Cdd que dans le secteur marchand, que le temps partiel contraint y est plus marqué et que les pratiques salariales sont en deçà des normes du secteur. Toutes choses égales par ailleurs, quand on travaille dans le secteur associatif, on est moins bien payé que dans le secteur marchand. Aussi le recours au salariat associatif, moins onéreux, apparaît-il comme un moyen de faire face à la diminution des budgets des collectivités, transformant les salariés associatifs en « variable d'ajustement » des politiques publiques.

⁷ Viviane Tchernonog, *Le Paysage associatif français. Mesures et évolutions*, Dalloz/Juris Associations, 2007 ; Mélanie Vanderschelden, « La place du secteur associatif et de l'action sociale dans l'économie », *Insee Première*, n° 1356, juin 2011 ; « Associations, solidarités et institutions publiques », *Informations sociales*, n° 172, avril 2012. www.cairn.info/revue-informations-sociales-2012-4-page-11.htm.

On trouve par ailleurs parmi les salariés du secteur associatif deux tiers de femmes – un peu comme dans le secteur public, plus féminisé que le secteur marchand. Le niveau de diplôme est plus élevé que dans le secteur marchand. Enfin, chose de plus en plus frappante, les enfants de fonctionnaires y sont surreprésentés. Ce fait très intéressant conforte l'idée que les valeurs portées par les salariés associatifs, et leurs dispositions à servir des fonctions d'utilité sociale, dans un contexte où l'emploi public est ce qu'il est, s'épanouissent de plus en plus souvent dans le monde associatif.

Mes étudiants incarnent cela : ils se destinent professionnellement à faire carrière dans le monde associatif, et l'université y participe. Ce fait est nouveau par rapport à la configuration historique antérieure. Même les grandes écoles s'y sont mises : l'Essec a créé une chaire d'entrepreneuriat social, Hec a créé une filière d'alter-management, les écoles de commerce se mettent à l'économie sociale et solidaire. Faut-il s'en réjouir ? À regarder de près...

LA RATIONALISATION DES PRATIQUES ASSOCIATIVES

Cette évolution a un impact sur les pratiques associatives, elle les rationalise. Pour revenir notamment à l'évaluation, de véritables « usines à gaz » sont élaborées désormais pour mesurer la plus-value sociale, y compris en termes monétaires. Un site Internet, Social Evaluator⁸, propose ainsi en ligne un logiciel permettant de mesurer la plus-value sociale générée, par exemple, pour une activité de réinsertion de détenus sur le marché du travail ! C'est le développement de ce que l'on peut appeler des pratiques managériales. Le fait que les grandes écoles forment des managers de l'économie sociale et solidaire participe de cette rationalisation des pratiques et de la diffusion d'outils de gestion.

On pourrait aussi parler du « fundraising », de la collecte de fonds, avec « les street fundraisers », les collecteurs de rue, ces jeunes sympathiques, avec leurs tee-shirts... Un jour c'est Médecins du monde, le lendemain c'est Action contre la faim, etc. C'est bien sûr une société privée qui s'occupe de cette collecte de fonds. Le « fundraising » utilise des méthodes venues du marketing pur et dur, appliquées non sans débats dans les organisations associatives.

Tout cela a des conséquences importantes en termes de structure du monde associatif. Je pense que l'on assiste à une dualisation du monde associatif, entre des petites associations locales reposant majoritairement sur la participation bénévole, ces associations que l'on a en tête quand on pense au monde associatif ; et des entreprises associatives poussées par les politiques publiques à se concentrer, c'est-à-dire à intervenir dans une multiplicité de secteurs. Ces entreprises associatives obéissent à la fois au cadre fixé par la loi de 1901 (organisation d'assemblées générales, élections des administrateurs...) et aux normes de l'entreprise (organisation du travail, relations hiérarchiques, management...).

Une organisation un peu caricaturale de ce point de vue est le Groupe SOS, dirigé par un fondateur assez charismatique, Jean-Marc Borello, qui est également le président du Mouvement des entrepreneurs sociaux. Le groupe affiche aujourd'hui plus de trois mille salariés et fédère deux cents établissements pour un budget de deux cents millions d'euros en 2010. Il est composé de trois structures fondatrices, SOS Drogue, SOS Habitat et Soins et SOS Insertion, qui constituent la gouvernance de la structure. Il intervient dans le champ de la toxicomanie, des

⁸ www.socialevaluator.eu

soins palliatifs, de la protection de l'enfance, de la garde d'enfants, de l'insertion par l'activité économique, du développement durable... Cette diversification des domaines d'intervention lui permet de mutualiser les fonctions supports – le conseil juridique, le management, la collecte de fonds, les finances, les ressources humaines, etc. – au sein d'une entité, un groupement d'intérêt économique, de recruter de jeunes diplômés des grandes écoles (Hec, Essec, Sciences-Po, etc.), de faire profiter ces établissements de ces différentes compétences et donc de leur permettre de se montrer relativement compétitifs vis-à-vis d'entreprises marchandes intervenant dans les mêmes domaines. Je cite une interview de Jean-Marc Borello dans *Le Journal de l'École de Paris du management* – ce sont des entretiens dans un club de managers : « *Dans les trois quarts de nos dispositifs, nous sommes en concurrence avec du privé lucratif. En ce moment, par exemple, nous sommes candidats à la reprise d'une clinique en difficulté et notre concurrent est une société privée. De même, les crèches peuvent être gérées indifféremment par des associations ou par des sociétés commerciales. Dans le secteur des personnes âgées dépendantes, l'immense majorité des acteurs sont des groupes cotés et les investisseurs de pension sont des fonds australiens. Sur dix appels d'offres auxquels nous avons participé l'an dernier à Paris, nous en avons gagné neuf. Dans huit cas sur dix, nous étions la seule association candidate.* »

J'évoque longuement le Groupe SOS, non pas pour en faire un épouvantail ou le dénigrer, mais parce que cette organisation associative semble emblématique de ces transformations et de cette dualisation du monde associatif. Il faudrait parler à ce sujet des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens qui incitent les organisations associatives à se regrouper, à devenir de plus en plus importantes, à proposer des services allant de la petite-enfance à l'aide à domicile, à l'animation, etc., donc à diversifier leur offre de services.

LES CONSÉQUENCES DE LA SALARISATION DU MONDE ASSOCIATIF SUR LA PRATIQUE DU BÉNÉVOLAT

Même si le monde associatif compte aujourd'hui plus de salariés que la fonction publique territoriale, il s'impose toujours dans les représentations comme un monde de l'engagement, du don de soi et du bénévolat. Faut-il revenir au bénévolat? 2011 était l'année européenne du bénévolat et du volontariat. La Commission européenne a publié à cette occasion un rapport dans lequel elle déclare : « *Le volontariat est générateur de capital humain et social.*⁹ » Dans *Le Livre du bénévolat en Europe*, on peut lire : « *Grâce au bénévolat, les individus peuvent également acquérir un éventail de capacités personnelles et de compétences professionnelles qu'ils peuvent utiliser pour améliorer leur développement personnel, leur employabilité.* » Cette phrase révèle la transformation des conditions d'exercice de la pratique bénévole. On voit se multiplier des « référentiels de compétences bénévoles », conçus en parfaite conformité avec les normes managériales qui cherchent à formaliser les compétences et à reconnaître celles acquises par la pratique du bénévolat. Par exemple, dans le cadre de la Troisième Conférence de la vie associative organisée en 2009, un groupe a travaillé sur le thème des compétences civiques acquises par la pratique associative.

⁹ Cf. communication sur les politiques de l'Union européenne et le volontariat : « Reconnaître et valoriser les activités de volontariat transfrontalières dans l'Union européenne », Commission européenne, septembre 2011.

Ce qui s'est passé du côté du bénévolat des chômeurs est également très intéressant. Dans les années 1990, plusieurs cas de jurisprudence ont été liés au fait que l'Anpe suspendait les indemnités de chômage aux chômeurs qui pratiquaient des activités associatives, au motif qu'ils ne pouvaient pas à la fois s'engager pour une association et chercher un emploi. Aujourd'hui, le discours de Pôle Emploi s'inverse, avec l'idée que le bénévolat est bon pour les chômeurs. Cette vision est partagée par les institutions, au motif que la pratique associative permet d'acquérir capital social et capital humain. Ce positionnement change beaucoup les conditions et le sens de la pratique bénévole puisque, notamment pour les jeunes bénévoles, le bénévolat est souvent un moyen d'accéder ensuite à un emploi. Il est ainsi devenu légitime d'attendre des contreparties de son engagement bénévole, ce qui représente une transformation forte du sens de la pratique bénévole. Cette évolution s'inscrit dans le changement de configuration historique du monde associatif, beaucoup plus global, dans lequel la bonne volonté n'est plus suffisante pour s'engager pour une association. Combien d'associations recrutent encore elles-mêmes leurs bénévoles? Il faut maintenant faire valoir des compétences.

2010 marque la création du premier syndicat associatif, Action pour les salariés du secteur associatif (Asso), dont l'objet est de fédérer les salariés associatifs qui rencontrent des problématiques similaires indépendamment de leurs branches professionnelles (méthode d'organisation du travail, relation entre salariés et bénévoles, particularité de l'activité professionnelle associative...), preuve supplémentaire de la transformation des associations en entreprises associatives. En outre, concernant l'importante question de la représentation politique du monde associatif, la Cpca (Conférence permanente des coordinations associatives¹⁰), composée de seize coordinations sectorielles¹¹, se présente comme « *la voix du mouvement associatif* ». Sa légitimité se fonde d'une part sur l'élection de ses représentants et, d'autre part, sur sa vocation à porter la parole politique du monde associatif ou de la société civile organisée. La Cpca se crée en 1992 et est reconnue politiquement par Lionel Jospin en 1999, au moment des Assises de la vie associative.

À côté de la Cpca existe une autre instance représentant le monde associatif, mais qui, ayant été créée par l'État, n'a pas la même légitimité : le Centre national de la vie associative, service placé auprès du Premier ministre et devenu aujourd'hui le Haut Conseil de la vie associative, dont les membres sont nommés par l'État.

Deux instances politiques sont donc chargées de représenter le monde associatif. À leurs côtés, le groupe des associations au Conseil économique, social et environnemental peut également être évoqué¹².

On observe donc une structuration très récente des institutions politiques du monde associatif qui révèle une dynamique de structuration – considérée comme encore faible pour certains.

¹⁰ www.cpca.asso.fr

¹¹ Animafac, Coordination des associations de développement économique, culturel et social (Cadecs), Comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rurale (Celavar), Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (Cnajep), Comité national de liaison des coordinations associatives féminines et féministes (Cnl-Caff), Comité national olympique et sportif français (Cnosf), Coordination des fédérations des associations de culture et de communication (Cofac), Coordination des associations de consommateurs (Consofrance), Coordination justice – Droits de l'Homme, Coordination solidarité urgence développement (Coordination Sud), Fonda, L'Esper – Département vie associative, Ligue de l'enseignement, Union nationale des associations familiales (Unaf), Union nationale des associations de tourisme (Unat), Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss).

¹² Groupe composé de sept groupements d'associations (Animafac, Cnos, Fondation de France, Fédération unie des auberges de jeunesse, Ligue de l'enseignement, Unapei, Uniopss), dont les représentants sont désignés par le ministre chargé de la Vie associative.

LES ENJEUX DU MONDE ASSOCIATIF

Tout cela pose plusieurs questions politiques au monde associatif.

Première question, le monde associatif souhaite-il devenir un employeur comme les autres ? La question est difficile. Le monde associatif se revendiquant comme une entreprise d'économie sociale où l'on aurait un mode de gouvernance fondée sur la démocratie interne, etc., comment parvient-il à concilier ses valeurs, cet héritage historique, avec un développement croissant du salariat ? Concrètement, comment représente-t-on les salariés dans une association ? Les institutions représentatives du personnel sont-elles adaptées aux pratiques associatives ?

Deuxième question, le monde associatif peut-il se contenter d'être un simple opérateur de politiques publiques ? d'autant qu'il n'est pas associé à la construction des indicateurs sur la base desquels il est évalué. Il y a là une revendication de base. Pourtant, les institutions officielles du monde associatif, la Cpca ou la Fonda, ne portent pas cette exigence.

Les indicateurs des politiques publiques dépendant des projets annuels de performance sont élaborés à Bercy. Pourquoi les associations ne sont-elles pas associées et ne demandent-elles pas à l'être ? notamment celles œuvrant dans le secteur de l'insertion professionnelle, pour lesquelles la conformité au « taux de sorties positives », soit le nombre de salariés en insertion qui retrouvent un emploi de plus de six mois après leur passage dans l'association, est déterminante pour l'accès au financement public. Elles ont pourtant un savoir, une expertise qui, au-delà de la rhétorique, mériteraient d'être intégrés dans la construction et dans le pilotage des politiques publiques.

Enfin, troisième question, évidente au vu de l'importance de la pénétration dans les associations des outils de gestion portés par de jeunes diplômés : sans nier leur intérêt en termes de rationalisation des pratiques, et la possibilité de les adapter aux réalités pratiques et aux savoir-faire du monde associatif, ces outils ne sont-ils pas en contradiction pure et simple avec les finalités de l'action de certaines associations ?

MATTHIEU HÉLY ●

2

Synthèse des ateliers

Atelier d'étude 1. PROFESSIONNALISATION ET/OU MONTÉE EN COMPÉTENCE

FRANCIS LEBON, maître de conférences à l'université de Paris Est - Créteil

Comment s'opère la professionnalisation ? Quels domaines concerne-t-elle ? À quelles exigences répond-elle ? Quelle réorganisation nécessite-t-elle ? De quels soutiens bénéficient les associations ? En quoi cette professionnalisation nuit-elle à la reconnaissance du travail bénévole ?

L'atelier animé par Francis Lebon a interrogé l'exigence de professionnalisation et de montée en compétence posée aux associations par les financeurs publics. Les échanges ont porté sur l'impératif gestionnaire, la complexification et le durcissement des procédures d'attribution des crédits (notamment des crédits spécifiques de la politique de la ville) qui contraignent les associations à transformer leur organisation et leur mode de fonctionnement.

ÉLÉMENTS MIS EN DÉBAT

Le terme « association » peut recouvrir différentes réalités : il peut s'agir d'associations locales composées de bénévoles ou de salariés, percevant ou non des dons ou des legs¹³, signataires de convention, prestataires de service, connues ou devant encore faire leur place... tout cela fait la richesse du monde associatif mais contribue aussi à creuser les écarts.

Si l'engagement financier de l'État auprès des associations reste globalement inchangé (au sens où l'entend Matthieu Hély), la logique de répartition des subventions aujourd'hui à l'œuvre favoriserait plutôt les grandes associations. Les pouvoirs publics estimeraient que travailler avec de petites associations nécessite une disponibilité, un accompagnement trop important, du fait des difficultés de ces dernières à constituer les dossiers, à les rendre complets, à respecter les délais. Ils préféreraient traiter avec les « grandes » associations, plus structurées, qui ont une certaine expérience de l'évaluation et des capacités administratives avérées. Aussi est-il nécessaire de montrer que la compétence d'une association ne dépend pas uniquement de sa capacité gestionnaire.

Le renouvellement (au mieux) à l'identique des financements interroge quotidiennement la capacité des associations à faire face à l'augmentation de leurs charges, loyers, coûts salariaux. La capacité de survie des associations de proximité est souvent mise à rude épreuve.

Les associations ont de plus en plus de difficultés à remplir les dossiers de demande de subvention, alors qu'elles en font l'expérience chaque année. N'est-il pas véritablement temps de simplifier les démarches administratives particulièrement astreignantes pour les associations de quartier ? Pense-t-on sincèrement que les agents municipaux (responsable de service associatif, agent de développement local, chef de projet) missionnés pour les aider dans la réalisation de cette tâche auront le temps de les accompagner de la même façon ? Ce ne sont finalement pas les compétences des associations (ni même celles des agents municipaux) qui sont à interroger, mais plutôt l'objectif poursuivi par les administrations. Les associations expliquent que les évaluations conçues par les financeurs ne leur permettent pas de valoriser les actions menées en particulier par les bénévoles ni de faire valoir leur utilité sociale. La validation des acquis de l'expérience permettrait de faire valoir ces compétences, mais elle n'est pas toujours souhaitée par les bénévoles.

Face à cette exigence de montée en compétence, les associations se réorganisent : certaines font évoluer leur recrutement en privilégiant l'embauche de professionnels ayant des capacités de gestionnaire ; d'autres font le choix de mutualiser leurs portefeuilles de compétences, en partageant par exemple les qualités de gestion d'un salarié. Le développement des réseaux d'entraide est-il la solution à privilégier ? Est-ce un moyen de lutter contre l'éclatement du tissu associatif lié à la mise en concurrence des associations répondant aux appels à projets ?

Certains membres du groupe considèrent que répondre à cette exigence de professionnalisation met davantage en concurrence les salariés et les bénévoles d'une même association. Au lieu de considérer cette exigence accrue des administrations comme une fatalité et d'accepter les règles du jeu fixées par le « haut », pourquoi ne pas faire face collectivement, puisque les associations répondent à des besoins sociaux ?

¹³ Les legs concernent uniquement les associations d'utilité publique.

PROPOSITIONS FORMULÉES

Valoriser les compétences des bénévoles dans l'action qu'ils conduisent au sein des associations

- Soutenir la formation des bénévoles.
- Communiquer aux bénévoles associatifs, au moment de l'envoi des dossiers de demande de subvention, la liste des organismes et agents des collectivités compétents pour les accompagner dans leur gestion administrative.
- Généraliser, dans les évaluations, le nombre d'heures de bénévolat effectuées et valoriser le coût salarial que ce bénévolat représenterait s'il était rémunéré.

Associer les associations au processus de décision concernant les projets de territoire

- Encourager la prise en compte de l'expertise associative dans les instances de décision : créer des outils permettant aux associations de faire part de leurs connaissances et perceptions des besoins ou demandes émanant des habitants directement aux décideurs.
- Instaurer des réunions régulières où représentants d'association (dirigeants, salariés comme bénévoles), agents municipaux, décideurs politiques et financeurs échangent, à propos du développement social du territoire, de la politique de la ville, des orientations prioritaires de la municipalité.
- Faire en sorte que les maîtrises d'ouvrage urbaines et sociales missionnées pour accompagner les associations, notamment dans le montage de dossier, ne fassent pas partie des comités décidant de l'attribution des subventions, pour leur éviter d'être juge et partie.
- Garantir un accompagnement égal à l'ensemble des associations, quelle que soit leur orientation ou priorité politique.

S'organiser face aux exigences croissantes des administrations publiques

- Mettre à la disposition de certaines associations qui n'ont pas les moyens humains pour mener à bien le travail de recherche de subventions, de montage de dossier... un soutien à la constitution du dossier.
- Fixer des échéances de retour de dossier (demande de subvention, bilan, évaluation) prenant en compte la temporalité du projet associatif.
- Développer les solidarités inter-associatives à travers, par exemple, la création d'un réseau d'échange des compétences associatives (Réca). Ce réseau réunirait les associations d'un même territoire tout en garantissant la préservation de leur identité propre. Il mettrait à disposition de chaque association membre un gestionnaire qui les soulagerait dans leur gestion administrative. Ce Réca donnerait davantage de force aux associations et de poids à leur expertise partagée. Cette proposition rejoint le concept des « tables de quartier » ou « tables de concertation » québécoises, instances de coopération des associations intervenant sur un quartier ou une petite ville.

Atelier d'étude 2. APPEL À PROJETS ET/OU PROJET ASSOCIATIF

PHILIPPE CLÉMENT, *secrétaire général de la Fédération de la Ligue de l'enseignement du Calvados*

Comment éviter que l'association modifie le sens de son projet pour remplir les critères d'obtention de subventions ? Quelles conditions de l'indépendance des associations faut-il créer ? Quels outils doivent être imaginés pour pérenniser leur capacité d'initiative ? Comment sécuriser les relations contractuelles liant les associations aux pouvoirs publics afin d'éviter qu'elles deviennent de simples prestataires ?

Les participants de l'atelier animé par Philippe Clément ont mis en regard le développement des projets associatifs et les modes de financement et de contractualisation qui lient les associations aux collectivités locales et à l'État. Les associations qui ont recours aux appels à projets ne se voient-elles pas contraintes d'adapter leur projet associatif au cadre de ces appels, quitte à le tordre quelque peu ? Comment éviter que l'association ne soit instrumentalisée ou réduite à une fonction de prestataire de services ?

PROPOSITIONS FORMULÉES

Mener une politique d'incitation à la vie associative à tous les échelons, notamment local¹⁴

Le groupe a réaffirmé la nécessité d'une véritable politique d'incitation à la vie associative aux différents échelons de l'organisation administrative (quartiers, communes, intercommunalités, départements, région). Cela témoignerait de la reconnaissance de la société civile comme actrice et partie prenante de la vie de la cité, élément de dynamisme territorial.

Lorsque, sur des territoires, le tissu associatif est insuffisamment dynamique, ou que la population, pour diverses raisons, s'y mobilise peu, le soutien à la vie associative prend tout son sens, l'enjeu étant de développer le vivre ensemble, de faire société. Cela pourrait se traduire par l'accompagnement, au travers d'une politique publique, des projets d'actions collectives portés par des groupes d'habitants, pour les encourager à rejoindre la vie associative.

Cette reconnaissance politique pourrait se manifester à travers le financement des frais de fonctionnement de la vie associative dans sa globalité. Cette aide se distinguerait du financement par appels à projets, moyen pour les associations de participer aux politiques publiques. En effet, une action financée dans ce cadre se trouve au croisement du projet des pouvoirs publics et de celui de l'association. Pour autant, répondre à un appel à projets ne contribue pas à soutenir la globalité du projet associatif et peut même parfois l'affaiblir. Il semble nécessaire d'opérer un rééquilibrage des subventions en multipliant celles qui encouragent les projets des associations (projets qui ne remplissent pas forcément les critères d'attribution des crédits spécifiques de la politique de la ville) plutôt que de continuer à développer celles qui appuient les projets émanant des pouvoirs publics (appels à projets). Cela permettrait de renforcer leur capacité d'innovation et de réponse à des situations locales.

¹⁴ À travers cette proposition, il s'agit d'encourager aussi bien les réseaux associatifs constitués sur la base d'un territoire commun, que les réseaux réunissant des associations intervenant dans le même champ d'activité. Cela s'apparente à la solidarité inter-associative.

- Faire de l'accompagnement à la vie associative une compétence partagée par les collectivités locales.
- Encourager l'action collective et autonome des habitants *via* un développement du financement des projets d'actions collectives.
- Inciter les associations à diversifier leurs financements pour éviter toute relation de dépendance et leur permettre de devenir un « contre-pouvoir » en soi.
- Distinguer les financements pour des actions spécifiques (appels à projets, crédits fléchés), des financements destinés à des projets initiés par les associations ou à leur fonctionnement.

Encourager les associations à sortir de l'individualisme associatif par le travail de réseau ou de fédération sur un territoire donné et/ou sur un champ d'activités

Les membres du groupe se sont interrogés sur la façon dont les associations peuvent travailler leur ancrage à la fois en termes de valeurs, d'intérêt général, de sens commun, et cela dans une logique partagée de coopération (et non de concurrence) *via* la subvention, l'appel à projets ou le marché public. Il y a l'idée que la participation des associations à la définition des politiques publiques doit passer par une capacité de représentation des associations. Concevoir cette entité représentative – quels que soient sa forme (réseau, fédération...) et son territoire de référence (intercommunal, départemental) – nécessite que les associations soient elles-mêmes capables de dépasser leur isolement, leur concurrence, leur séparation, pour se fédérer, construire du réseau puis de la représentation.

- Repérer quelles sont les valeurs partagées, le sens commun à leur action, identifier l'intérêt général sous-tendant leur action.
- Faciliter la mise en place d'une représentation associative par les associations elles-mêmes, en collectif ou autre, forme de porte-parole au plan départemental, à l'instar de la Conférence permanente des coopérations associatives.

Construire les politiques publiques de façon partagée

Les échanges ont également porté sur le besoin de faire comprendre aux acteurs politiques qu'il est nécessaire que les politiques publiques se construisent de façon partagée dès la phase d'observation des besoins, pour l'élaboration du diagnostic. Ensuite, en termes de construction de la politique elle-même, il est important que les associations participent à la co-rédaction des appels d'offres ou des appels à projets. La co-rédaction – même dans le cas de réponse aux marchés publics – est apparue comme un moyen d'éviter une instrumentalisation pure et simple de l'association.

C'est en partageant une même culture que pourra émerger un intérêt commun.

- Élaborer un co-diagnostic.
- Former conjointement les parties prenantes que sont les élus, les acteurs associatifs, les agents municipaux en charge de la vie associative, mais également les services juridiques et achats, les élus et salariés d'association.
- Co-rédiger des appels à projets, ce qui implique la formation conjointe des élus délégués à la vie associative, agents municipaux, techniciens, salariés.

Réformer les règles comptables et budgétaires pour qu'elles soient en phase avec la réalité associative

Enfin, le dernier point discuté dans le groupe concerne la refonte et la réforme des règles comptables budgétaires qui aujourd'hui ne sont pas du tout adaptées à la réalité de la vie associative et obligent les associations à produire des éléments de bilan d'action qu'elles n'ont pas eu le temps de terminer, des éléments de comptes de gestion qu'elles n'ont pas eu la possibilité de finaliser. Cela est dû au décalage existant entre les temporalités de l'administration, la temporalité de l'activité et la temporalité des exercices en année civile. Il est donc important que les normes de gestion s'adaptent à la réalité de la vie associative et tiennent compte du besoin de diminuer l'inflation normative et réglementaire qui aujourd'hui a lassé de nombreux bénévoles de l'engagement associatif.

- Mettre fin au transfert par les pouvoirs publics de charges administratives de gestion sur les associations (en ce qui concerne par exemple la saisie directe des budgets prévisionnels et des bilans comptables sur Internet, les impressions de rapports ou de documents de travail en plusieurs exemplaires).
- S'assurer de la possibilité d'évaluation des projets associatifs.
- Simplifier les systèmes de financement.

Atelier d'étude 3. QUELS CRITÈRES D'ÉVALUATION ?

XAVIER CHENU, animateur-formateur, Accolades (scop)

L'évaluation est un enjeu pour les structures associatives : elle permet de rendre compte de ce qu'elles produisent, de leur impact sur les bénéficiaires, les territoires ou la société. Quelles difficultés rencontrent les associations pour concevoir et mettre en œuvre des méthodes et critères d'évaluation qui correspondent à leur activité ? Quels référentiels d'utilité sociale sont à construire avec les administrations ? Comment faire de l'évaluation un outil de pilotage et de démocratie interne ?

16

Les
Textes

L'atelier animé par Xavier Chenu a longuement interrogé le sens même de l'évaluation : à quoi sert une évaluation ? Qu'est-ce qu'elle est ou n'est pas ? Que cherche-t-on à évaluer : le fait associatif et sa dimension sociétale ? ou l'utilisation des subventions attribuées pour la mise en place d'un projet ? ou encore son utilité ? à partir de quels référentiels d'utilité sociale ? Quelles sont les pratiques d'évaluation ? Comment les associations vivent-elles l'évaluation ? Comment se saisir de l'évaluation pour qu'elle soit non seulement un outil de pilotage mais aussi un outil de démocratie interne ?

ÉLÉMENTS MIS EN DÉBAT

Les membres de l'atelier ont souhaité définir le terme d'« évaluation » afin de déconstruire certaines représentations, d'aborder les difficultés des uns et des autres quant à sa réalisation et de construire collectivement un langage commun, par le biais d'un jeu-cadre de type cadène – ce mode d'animation participatif utilisé désormais dans les formations au travail collaboratif –, en vue d'élaborer des propositions. Le travail de définition des notions de « critère » et d'« indica-

teur » a permis de soulever les difficultés de mise en œuvre de l'évaluation auxquelles sont confrontées la plupart des associations, qui la considèrent moins comme un processus dynamique et partagé que comme un outil de « contrôle ». L'évaluation est la plupart du temps subie. Elle est perçue comme une contrainte notamment lorsque le cadre posé par le commanditaire est en décalage avec la réalité du projet financé, que ce soit en termes de contenu (indicateurs peu pertinents à renseigner au vu des objectifs du projet) ou d'échéancier (évaluation exigée dans des temporalités ne permettant pas de mesurer les effets sociaux d'une action). Par exemple, les grilles évaluatives standard réalisées par les financeurs ne permettraient pas de valoriser l'inventivité, l'originalité des projets associatifs. Ainsi, l'écart entre la commande évaluative et la capacité de réponse des associations nuit à son appropriation par les professionnels et responsables associatifs.

Ce travail de décorticage sémantique a débouché sur la définition suivante :

« L'évaluation est un processus qui se pense dans le temps du projet. C'est une "photographie" du processus à un moment t. Elle doit être pensée en amont, au moment de l'élaboration du projet. Ainsi, elle n'est pas subie et rend compte des réelles finalités du projet et des effets non prévus positifs ou négatifs.

« Elle se distingue d'un bilan réalisé en fin d'action, marquant un point d'arrêt, qui n'est pas spécifiquement élaboré collectivement. En ce sens, elle participe du processus démocratique et rend compte d'une certaine transparence. C'est donc une démarche qui se veut partagée et peut prendre plusieurs formes en termes de temporalité, de modalité (interne ou externe) et d'indicateurs (qualitatifs et quantitatifs).

« L'évaluation permet de réviser des projets, de s'interroger sur les moyens mis en œuvre et les pratiques professionnelles. Elle évalue, c'est-à-dire qu'elle mesure si les objectifs ont été atteints ou non et pour quelles raisons. Ainsi, elle permet de recentrer, de réajuster un projet. En ce sens, elle valorise, légitime et donne à voir la valeur du projet.

« Enfin, elle s'appuie sur un ensemble de critères et d'indicateurs qui sont définis comme un outil de vérification de critères. Un critère permet d'interroger l'atteinte des objectifs (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact). »

À partir de ce travail de définition, les participants ont pu travailler en sous-groupes et formuler des propositions, autour des trois questions de départ :

- Quelles difficultés rencontrent les associations pour concevoir et mettre en œuvre les méthodes, les critères d'évaluation qui correspondent à leur activité ?
- Quels référentiels d'utilité sociale sont à construire avec les administrations ?
- Comment faire de l'évaluation un outil de pilotage et de démocratie interne ?

PROPOSITIONS FORMULÉES

Sensibiliser et former les acteurs associatifs et institutionnels sur ce qu'est le processus de l'évaluation

- Intégrer l'évaluation au projet dès sa phase d'élaboration et notamment dans les dossiers de demande de subvention (intégrer les charges en termes de temps, de coût et de moyens humains), afin de permettre une appropriation et une mise en œuvre réelles de l'évaluation comme processus.
- Obtenir un soutien financier pour mener une évaluation des actions et du projet global en raison des moyens humains qu'ils sous-tendent.

Participer à l'élaboration des critères

- Permettre une élaboration commune des critères d'évaluation et reconnaître ainsi la légitimité des associations en tant qu'actrices du développement des territoires.
- Apporter une cohérence dans les différentes exigences institutionnelles en termes d'évaluation (évaluations qui sont davantage tournées vers le quantitatif alors que les associations sont plus à même d'évaluer les actions sur un versant qualitatif).

Mettre en place « une médiation culturelle sur la démarche d'évaluation »

- Organiser collectivement le processus d'évaluation (définition des différentes phases de l'évaluation et mise en place de restitutions intermédiaires) avec l'ensemble des acteurs concernés par le projet (élus, professionnels, usagers et habitants).
- Permettre une élaboration collégiale : définition partagée des critères et des indicateurs.

Atelier d'étude 4. COMMENT FAIRE RECONNAÎTRE LA PLUS-VALUE SOCIALE DES ASSOCIATIONS DE PROXIMITÉ ?

HÉLÈNE DUCLOS, spécialiste de l'évaluation et de l'utilité sociale¹⁵

Comment démontrer l'utilité sociale d'une association et de ses activités quotidiennes ? Comment parvenir à faire société dans un contexte où les acteurs qui ont la capacité de fédérer, de créer du lien social et de se mobiliser ne sont pas soutenus ? Quel sera le devenir du bénévolat ou de l'engagement militant ?

L'atelier animé par Hélène Duclos a permis un échange de pratiques, de réflexions et de points de vue entre les participants et a abouti à la formulation de propositions concrètes sur cette thématique. Comment les associations évaluent-elles leur utilité sociale ? Quels outils créent-elles ? Quelles sont les difficultés qui se posent ? Les associations se retrouvent-elles dans l'outillage existant ? Comment peuvent-elles mieux rendre compte de leur plus-value sociale ? Quel accompagnement peut leur être proposé ?

ÉLÉMENTS MIS EN DÉBAT

L'utilité sociale est une notion qui n'a pas de définition arrêtée. Celle-ci dépend des projets portés par les associations, de leur territoire d'appartenance, de leur champ d'intervention, de leurs valeurs. Évaluer l'utilité sociale implique donc au préalable de la définir collectivement. Une association doit aujourd'hui faire la démonstration de son utilité sociale pas tant pour les habitants usagers, mais pour ses financeurs et leurs partenaires qui veulent connaître les effets à court terme des

¹⁵ La terminologie collectivement et spontanément utilisée par les participants a été en majorité celle de l'évaluation de l'utilité sociale.

actions proposées. Les évaluations exigées par les financeurs concernent davantage des actions que le projet associatif lui-même, comme si seule l'activité de la structure à un moment t comptait, non ses effets sur le long terme.

L'accompagnement social d'un habitant représente l'essentiel du travail porté par une association de proximité. Pourtant, les évaluations réclamées par les partenaires financiers ne permettent pas de traduire la qualité et la complexité de ces accompagnements. Seules les « sorties positives » quantifiées semblent compter. Or les indicateurs d'impact ont autant leur place que les indicateurs de réalisation pour rendre compte du travail mené. Les partenaires financiers demandent-ils réellement aux associations d'évaluer leur utilité sociale? Ne sont-ils pas davantage voire exclusivement dans un contrôle de l'utilisation des fonds alloués? La rigidité du cadre prescrit pour évaluer l'action des associations aurait tendance à leur faire perdre de vue l'objectif premier de l'évaluation, à savoir le réajustement du projet social aux besoins des populations.

Quelques éléments de contexte ont été relevés par les participants :

- une forte pression des pouvoirs publics sur l'évaluation des projets associatifs et une attente importante sur la question de leur utilité sociale ;
- le souhait des associations de s'emparer de ces questions, au regard de leur faible appropriation des outils et méthodes d'évaluation de leur utilité sociale ;
- des dossiers déjà complexes et lourds, des critères et des indicateurs souvent inadaptés, subis par les acteurs associatifs (mais aussi parfois par les agents des pouvoirs publics) ;
- un antagonisme entre la notion de service et celle de transformation sociale (absence d'indicateurs) ;
- une difficulté à formaliser l'utilité sociale d'un projet quand on est au cœur de l'action, cette utilité étant souvent la raison d'être d'un investissement bénévole et parfois délicate à démontrer ;
- une méfiance envers la parole et l'expertise des bénévoles, envers des formes de subjectivité ou d'évaluation qualitative ;
- des temporalités différentes entre associations et collectivités territoriales ;
- une atomisation du monde associatif qui affaiblit la réflexion collective sur ce sujet ;
- un manque de dialogue flagrant avec le politique et une faible connaissance/reconnaissance du travail des associations.

PROPOSITIONS FORMULÉES

Trois champs de réflexion et des propositions concrètes permettraient de faire reconnaître l'utilité sociale des associations :

L'appropriation de la plus-value sociale et de son évaluation

- Mettre en œuvre des démarches partenariales d'évaluation de l'utilité sociale (perception des partenaires, des bénévoles, des usagers) : solliciter le regard de l'autre.
- Se réappropriier ses propres convictions, identifier sa plus-value sociale pour soi.

- Prendre l'initiative ponctuellement de présenter des impacts qualitatifs, au-delà des bilans.
- Évaluer la plus-value sociale des partenariats de terrain : travail en réseau, mise en perspective du tissu associatif.
- Prendre éventuellement en considération les coûts évités pour identifier la plus-value sociale d'un projet.

La dynamique inter-associative

- Créer des espaces d'échanges associatifs pour développer l'inter-connaissance entre acteurs associatifs, leur force de proposition individuelle et/ou collective, ainsi qu'une meilleure évaluation de l'utilité sociale.
- Dans cette continuité, communiquer sur la plus-value sociale du tissu associatif (en direction des publics, des élus), y compris les plus-values économiques.
- Faire remonter l'information (via les fédérations, les réseaux...) sur ce travail au niveau national.
- « Évaluer » collectivement, globalement, les apports des « petites¹⁶ » associations de proximité (notions de partenariat, de relais, de réseaux) et l'interdépendance du tissu associatif (et de la vie associative en général!).

Le dialogue associations – pouvoirs publics – territoire

- Être vigilant sur la notion de réciprocité : constat de déséquilibres entre les attentes, les exigences, la prise en compte des points de vue et des pratiques des uns et des autres.
- Avoir des espaces de concertation sur le territoire ; réaliser des diagnostics partagés, développer une vision partagée du territoire.
- Impliquer les associations dans la rédaction des appels à projets et/ou leur donner la possibilité de les reformuler.
- Avoir des temporalités plus longues pour les évaluations (au-delà des bilans annuels).
- Proposer des conventions pluriannuelles aux « petites » associations (pas de dossier annuel ou un dossier plus léger) avec la possibilité d'une mise à jour annuelle des conventions pluri-annuelles d'objectifs (pour prendre en compte les évolutions possibles des projets de l'association).
- Inviter les partenaires sur des temps de restitution et être présent pour eux sur les temps de restitution auxquels ils sont invités.
- Argumenter (réellement) les choix sur les refus de projet.
- Co-construire des critères et des indicateurs avec les associations et des professionnels des collectivités territoriales.
- Adapter les horaires de concertation au milieu associatif et au temps du bénévolat pour éviter de n'avoir que le regard de « professionnels » des associations.

¹⁶ La notion de « petite » association n'a pas été précisée. Un participant est intervenu pour que le déroulement des échanges ne laisse pas de côté les associations essentiellement bénévoles sollicitant peu de subventions publiques (exemple : une subvention de la ville inférieure à 1 000 euros qui lui suffit pour développer ses projets).

JEAN-PIERRE WORMS, vice-président d'Initiative France, membre de la Fonda

L'intitulé de cette journée pose une question en soi : « Les associations de proximité : un enjeu pour les territoires ». Mais cette question prend en fait tout son sens à partir du moment où elle s'inscrit dans un contexte plus large.

Une première question a été très bien traitée par l'intervention de Matthieu Hély : l'évolution de la place des associations dans l'espace public et, plus précisément, l'évolution des rapports entre le fait associatif et la puissance publique, soit l'évolution d'un État social – les associations s'étant vues reconnaître une fonction de construction de l'intérêt général en partenariat avec l'État – vers une instrumentation marchande du fait associatif par des pouvoirs publics eux-mêmes de plus en plus transformés dans leur logique par le fait entrepreneurial marchand. La marchandisation de la fonction d'utilité publique est un des faits dominants.

Au-delà de ce fait et de cette logique fondamentale désormais en marche, nous sommes confrontés à une véritable crise de civilisation qui met en jeu à la fois la dimension économique, la dimension sociale et la dimension démocratique de notre société. D'une certaine façon, on se trouve devant un phénomène étrange mais très frappant qui a vu la finance prendre le pas sur l'économie, avec pour conséquence un dérèglement économique généralisé dans lequel l'économie a pris à son tour le pas sur le politique, entraînant une impuissance avérée et une délégitimation généralisée du politique. De son côté, le politique a pris le pas sur la société, sur le social. C'est ce que l'on appelle la crise de l'État social, qui se traduit par une aggravation généralisée des faits d'inégalité. Entre les plus riches et les plus pauvres – que ce soit au niveau des nations, des territoires ou de la planète –, les écarts se creusent. Les faits de relégation hors de l'espace partagé, de l'espace commun, de la société partagée, se multiplient à l'encontre de franges entières de la population dans une société dont la capacité à vivre ensemble, à l'échelle locale comme à l'échelle mondiale, est mise en cause. Du local au mondial, les inégalités sont un fait de société extrêmement grave, il y a là un phénomène de crise sur lequel chacun, à son niveau, se doit de positionner son intervention. Les problèmes évoqués lors de cette journée sont, de ce point de vue, parfaitement en phase avec cette problématique.

Trois termes ont alimenté aujourd'hui la réflexion : proximité, association et territoire.

- *La proximité* : dans cette dissolution du fait de société, l'élément essentiel est tout simplement la relation d'un individu avec un autre, sur la base de son voisinage le plus immédiat. La capacité des individus à se reconnaître mutuellement comme individus est le socle de la capacité à faire société. C'est à partir de la proximité que l'on peut, me semble-t-il, commencer une reconstruction qui s'impose.
- *L'association* : il est bien évident que, individu plus individu, il faut arriver à construire du collectif. Construire du collectif sur la base de la proximité correspond à l'insertion dans la proximité du fait associatif. Les associations de proximité ont donc du sens aujourd'hui par rapport à la crise que nous connaissons.

- *Le territoire* : sur la base de la reconstruction de communautés d'appartenance très particularistes – à partir d'intérêts que l'on reconnaît comme étant partagés, de revendications, de colères et de désirs communs – des passerelles doivent s'établir entre les différentes identités collectives pour que se reconstruise une appartenance civique partagée au niveau local d'abord, puis dans un pays ou, plus largement, au niveau continental ; bref, une citoyenneté partagée.

D'une certaine façon, la problématique abordée aujourd'hui est le premier échelon d'une reconstruction démocratique, sociale et économique qui s'impose. On a, comme toujours dans le monde associatif, énormément de mal à considérer en même temps l'enjeu économique et le rôle associatif sous l'angle de la reconstruction de l'économie elle-même. Ce n'est pas seulement l'économie sociale et solidaire dont il est question ; c'est aussi, d'une certaine façon, l'enjeu de la gratuité du fait associatif : le fait que, dans la relation, il n'y a pas seulement un rapport marchand d'individu à individu, mais une relation gratuite dans l'échange social qui est essentielle à la construction du fait social. Et cette gratuité est en soi une valeur économique fondamentale sur laquelle on a besoin de refonder la reconstruction économique.

La question du salariat associatif est un autre aspect important de la question. Matthieu Hély, qui a beaucoup travaillé cette question, a expliqué que de plus en plus de salariés associatifs sont des fils et des filles de fonctionnaires. Cela signifie que, d'une certaine façon, le salariat associatif représente aujourd'hui ce que représentait hier l'engagement dans la fonction publique, c'est-à-dire un engagement civique à travers son activité professionnelle.

Cette évolution est tout à fait essentielle et il est évident que la sous-valorisation du salariat associatif – en termes de statut, de niveau de salaires, de professionnalisation transversale, de mobilité, de respect et de reconnaissance de l'individu salarié comme de capacité collective – et la faiblesse du syndicalisme des salariés associatifs montrent un positionnement bien en deçà de l'espace public comme de l'espace privé. Un travail indispensable est à mener sur cet aspect.

Deux autres problèmes ont été signalés par Matthieu Hély : c'est toute la problématique de l'évaluation, et, à travers elle, la question de l'entrée dans une sphère conceptuelle qui ne reconnaît pas la spécificité de l'apport associatif et entraîne les associations dans une problématique accroissant leur dépendance et leur instrumentation.

Les quatre ateliers de cette journée ont montré que cette question est analysée de plus en plus finement à travers de multiples exemples et constats. On a aujourd'hui des demandes, des revendications et ce que j'appellerai des « appels à la vertu associative », des « il faudrait que... » : « Il faudrait que l'on soit capables de dépasser nos querelles de boutique » ; « Il faudrait que l'on soit capables de refuser cette mise en concurrence en s'associant entre nous ». Il faudrait...

La logique de l'instrumentation et de la marchandisation pousse les associations à se concentrer sur la dualité entre associations et pouvoirs publics et à se poser un certain nombre de questions : sur le fonctionnement associatif lui-même, par exemple la professionnalisation ; sur la façon dont elles sont, à travers cette logique, parfois victimes et de plus en plus instrumentalisées par les pouvoirs publics ; sur la manière d'inverser ce rapport de pouvoir qui leur est de plus en plus défavorable, etc. Mais il est un acteur essentiel à ne pas oublier : la population. Le seul pouvoir des associations, elle n'en a pas d'autre, c'est la population.

Avec cette instrumentation par le politique, les associations perdent de plus en plus de temps et d'énergie à entretenir leurs rapports avec les pouvoirs publics. On l'a dit, 70 % à 80 % des permanents gèrent des dossiers, consacrant leur temps à la relation avec les pouvoirs publics.

Que faire pour reconstruire autrement le rapport à la puissance publique? Je crois que l'essentiel du travail aujourd'hui, pour les associations, est de remettre en mouvement ce qui était la base de l'éducation populaire initialement, la spécificité de leur place; mais aussi d'être à l'écoute de la demande des populations, et pas seulement leur porte-parole – comme si les gens n'étaient pas capables de prendre la parole eux-mêmes. Or tout notre système, y compris l'État social, d'une certaine façon, sans jamais le dire et le vouloir explicitement, a accru l'incapacité d'expression propre de la population elle-même.

La mission première des associations, dans la crise actuelle, est d'inverser cette logique et de travailler au contraire à ce que les gens qui n'ont pas la parole prennent. Au niveau des individus, des collectivités et des collectifs de base, tout un travail de construction d'une capacité propre des populations à exprimer leurs désirs, à exprimer leur colère et à se battre pour obtenir des réponses à leurs demandes est à mener. Que ce soit plutôt la population qui instrumentalise les associations! Nous sommes des outils à la disposition des habitants; ce ne sont pas à eux d'être à notre disposition.

Malheureusement, la logique de nos rapports avec les pouvoirs publics nous pousse en permanence à nous faire valoir, nous associations, comme l'expression de la population. Ce faisant, sans le vouloir, nous lui interdisons de prendre elle-même la parole. Il y a un vrai travail d'auto-analyse à mener sur cette question par le monde associatif, sur ce qu'il est profondément, sur ce qu'il doit être et sur ce qu'il peut faire pour redevenir ce qu'il devrait être, c'est-à-dire un outil à disposition de la population.

Il existe pour cela des méthodologies, des moyens et des théories très développées, dont le « Community Organizing » notamment, qui a été développé dans le monde anglo-saxon par Saul Alinsky ou d'autres. Un certain nombre de réseaux associatifs commencent aujourd'hui à se mobiliser autour de cette réflexion. Des expérimentations territoriales, locales peuvent se mener, afin que de petites associations de proximité s'associent sur des enjeux de vie immédiats. Le micro-local permet de faciliter la prise en main des enjeux par les populations concernées et d'accompagner la capacité inter-associative des petites associations de proximité à former des leaders communautaires, des leaders de territoire qui viennent porter la force des populations concernées par un enjeu; que ce soit l'habitat, la scolarisation des enfants, l'accès à l'emploi, à la santé, etc., tous les problèmes que vivent les gens au quotidien. C'est sur cette base que peut se constituer une capacité propre d'intervention des populations. Le rôle des associations est d'accompagner cette capacité citoyenne plutôt que de se substituer à elle.

Il y a là un formidable enjeu pour la vie associative aujourd'hui.

JEAN-PIERRE WORMS ●



ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

- CHARRAS Clémence, FESTE-GUIDON Aurélie, GINESTE Christian, LEROUEIL Emmanuel, VESVRE Sandie, *Analyse du développement du tissu associatif en Seine-Saint-Denis*, Institut d'études politiques de Paris - Sciences Po, 2010.
- DALLIER Philippe, *Rapport d'information au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits d'intervention de la politique de la ville*, Sénat, 2007.
- DHOQUOIS Anne, *Banlieues créatives en France. 150 actions dans les quartiers*, Autrement, 2006.
- HÉLY Matthieu, *Les Métamorphoses du monde associatif*, coll. Le lien social, PUF, 2009.
- LAVILLE Jean-Louis, *Politique de l'association*, Le Seuil, 2010.
- PELLEN Georges, *Les Associations dans la politique de la ville. Quelles formes et stratégies d'appui?*, coll. Dossier thématique, Pôle de ressources départemental Ville et Développement social Val-d'Oise, 2008.
- SANDRIER Jean-Claude, *Associations et politique de la ville : rapport au Premier ministre*, coll. Rapports officiels, La Documentation française, 2001.

L'Accompagnement des associations engagées dans la politique de la ville. Jalons à l'attention des structures et acteurs locaux d'appui aux associations, Pôle de ressources départemental Ville et Développement social Val-d'Oise, 2009.

Actes des journées d'étude (4 et 5 février 2012) des responsables fédéraux consacrées à la vie associative, La Ligue de l'enseignement, 2012.

À noter :

- « Concurrence, performance et commande publique : les associations face aux mutations institutionnelles », par Thomas KIRZSBAUM ;
- « Associations et professionnalisation : premiers repères », par Jean-Louis LAVILLE.

- La Dynamique associative en Seine-Saint-Denis*, Direction départementale de la jeunesse et des sports de la Seine-Saint-Denis, 2007.
- Guide des relations entre les associations et le département de la Seine-Saint-Denis*, Conseil général de la Seine-Saint-Denis, 2012.
- Investir dans les associations pour réussir l'intégration*, Haut Conseil à l'intégration, 2012.
- La Politique de la ville et les associations : guide pratique*, Délégation interministérielle à la Ville, 2000.
- Pratiques associatives et action publique en Île-de-France*, Conseil régional Île-de-France, Fonda, Profession Banlieue, 2010.
- Répertoire des accompagnateurs de la vie associative en Seine-Saint-Denis. Édition 2010-2011*, Mission d'accueil et d'information des associations, 2010.

REVUES

- THOUVENOT Agnès, « Associations. Les collectivités peinent à établir des mandats », *La Gazette des communes*, n° 3/2109, 16 janvier 2012.
- THOUVENOT Agnès, « Associations. Les financements publics en forte baisse », *La Gazette des communes*, n° 3/2109, 16 janvier 2012.
- « Associations, solidarités et institutions publiques », *Informations sociales*, n° 172, août 2012.
- « Dialogue territorial: les associations sont-elles (suffisamment) écoutées? », *Territoires*, n° 473, décembre 2006.
- « Éclairages pour l'avenir des associations », *La Tribune Fonda*, n°s 210 à 213, mars 2012.
- « La mallette associative. Guide pratique à l'usage des collectivités et responsables associatifs », *La Lettre du cadre territorial*, 2011, n.p.
- « Les associations dans la politique de la ville: petits projets, grandes solidarités », *Territoires*, n° 404, janvier 2000.