

ASSOCIATIONS ET COLLECTIVITÉS LES RAISINS DE LA COLÈRE

PAR OLIVIER VAN CAEMERBÈKE

Alors que les besoins sociaux sont croissants et que les citoyens manifestent de plus en plus un manque de liens dans leur quotidien et un manque de sens dans leur vie professionnelle, le secteur associatif apparaît comme l'une des réponses à ces préoccupations. Les collectivités publiques, qui sont souvent les premières interlocutrices des associations, en ont bien conscience. Pourtant, ce partenariat d'intérêts partagés est de plus en plus confronté à des tensions en raison d'un contexte économique et sociopolitique en pleine mutation. La baisse des ressources malgré l'inflation, l'évolution des modèles de financement, ou encore les entraves sur la liberté d'agir, inquiètent les représentants du secteur associatif. Attention danger ?



La France compte 1,5 million d'associations. Une « grande famille » particulièrement hétérogène, autant dans ses objets que dans ses activités, ses organisations, ses publics, ou encore dans ses fonctionnements et ses financements. Mais une famille qui nous concerne tous, que cela soit en tant qu'usager, bénéficiaire ou bénévole. Quelque 25 % de nos compatriotes font d'ailleurs partie bénévolement d'une association et plus de 1,7 million en est salarié. Les associations comptent donc pour nous, et elles, de leur côté, comptent sur les collectivités publiques pour leur permettre de travailler. « *Ces dernières restent des alliées et elles sont souvent nos principales interlocutrices, notamment les municipalités. Nos relations sont globalement bonnes, mais il serait faux de dire qu'il n'y a pas en ce moment des sujets de tensions et d'inquiétudes* », explique Claire Thoury, présidente du Mouvement Associatif. Cette

organisation fédère près d'une association sur deux via les coordinations, les groupements, les associations nationales qui en sont membres.

PÉRIL SUR LES FINANCEMENTS

Les conséquences de l'inflation sont l'un de ces sujets d'inquiétudes. Une étude du Mouvement Associatif datée d'avril dernier, montre qu'en 2022, une association sur trois a eu un résultat financier inférieur à ses prévisions, sous l'effet de l'augmentation des charges, non compensée par un accroissement des ressources. « *L'inflation est venue se superposer aux conséquences de la crise sanitaire et aux fermetures pendant le confinement* », constate Claire Thoury. Concrètement, 60 % des associations estiment que leur santé financière est impactée par la hausse des prix, 57 % pointent une baisse des aides des collectivités, qui ne

couvrent donc plus l'impact de l'inflation. La hausse des prix du carburant touche aussi les bénévoles. Claire Thoury plaide donc, comme le faisait déjà Patrice Douret, président des Restos du Cœur dans *Le Jas* de décembre 2022, pour que la réduction d'impôt pour frais de déplacement des bénévoles associatifs soit transformée en crédit d'impôt, une modification qui permettrait de ne pas exclure les nombreux engagés non imposables. L'inflation a aussi des conséquences plus indirectes. Thierry d'Aboville, secrétaire général de l'Union nationale ADMR, relève « *qu'elle pèse beaucoup sur l'attractivité des métiers de notre secteur. L'avenant 43 qui avait permis une petite revalorisation des salaires dans le secteur de l'aide à domicile été balayé par cette inflation. Or, recruter est l'un de nos principaux chantiers.* »

LE POUVOIR D'INITIATIVE S'EFFRITE

Un autre phénomène menace aujourd'hui les relations entre les collectivités publiques et les associations : les subventions s'effacent de plus en plus au profit des procédures d'appel à projets et d'appels d'offres. Pour le cabinet d'audit KPMG, ce recul des subventions publiques au profit de la commande publique trouve son origine dans la volonté



Claire Thoury, présidente du Mouvement Associatif



L'absence de projet de société peut conduire une association à basculer dans un rôle de simple exécutant.

des collectivités « *d'assurer un traitement égalitaire des associations, en présupposant qu'elles peuvent toutes accéder à la commande publique* ». Ce qui devait permettre par ailleurs de redonner aux collectivités territoriales « *l'initiative de la définition de leurs politiques publiques à partir desquelles elles bâtissent leurs appels d'offres et appels à projets* ».

C'est aussi l'opinion de Thierry d'Aboville pour qui « *l'appel à projets est intéressant car il permet de participer à la politique portée par un département, l'État ou, dans notre cas, par une Agence Régionale de Santé. Lorsque l'une de ces dernières constate l'existence d'un désert médical, c'est son rôle d'agir et l'appel à projets est un outil qui peut se révéler pertinent* ».

Toutefois, Thierry d'Aboville ne manque pas d'insister sur la nécessité pour les collectivités de conserver une attention particulière aux initiatives locales associatives, car les associations ont souvent une connaissance plus fine des besoins des usagers que les collectivités locales elles-mêmes. Or, ce mouvement du bas vers le haut s'avère de plus en plus ébranlé. Et, pour Claire Thoury, les conséquences du basculement de la subvention vers les appels à projets sont nombreuses. D'abord, déplore-t-elle, cela diminue les capacités d'innover, d'inventer, des associations. En effet, la subvention soutient un projet global là où l'appel d'offres place l'association dans un rôle de prestataire mandaté pour répondre à une action définie par les seuls acteurs publics. « *Il est important de rappeler que nous ne sommes pas là pour travailler pour les pouvoirs publics, nous sommes des acteurs privés, s'agace la présidente du Mouvement Associatif. Nous travaillons avec eux, c'est très différent. Défendre la subvention n'est pas faire du corporatisme bête et méchant, car cette liberté par le financement profite à toute la société. Elle enrichit l'action publique en donnant aux associations une vraie dimension d'animation citoyenne.* »

Pour Thierry d'Aboville, la crainte que les associations ne soient plus considérées que comme des prestataires de service est, cependant, à relativiser. « *C'est à nous, associations, de faire valoir notre personnalité, nos idées, nos méthodes... pour ne pas sombrer dans une forme de standardisation. L'ADMR est, certes, un prestataire, mais c'est aussi un mouvement qui a un projet politique fort qui nourrit nos prestations. Et c'est aussi cela que viennent chercher nos prescripteurs. C'est en l'absence de projet de société qu'une association pourrait basculer dans un rôle de simple exécutant.* »

Enfin, le risque de perdre tout pouvoir d'initiative est moins fortement ressenti par les associations œuvrant au niveau national comme, par exemple, le Pacte Civique. Le collectif a reçu une subvention de Pole Emploi et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle pour la pièce qu'elle a co-créeé avec le Reflet Théâtre, « *Un employé nommé désir* », une comédie interactive qui raconte comment les salariés choisissent aussi leurs employeurs. « *Toutefois, je n'oublie pas que la subvention n'est pas non plus exempte de reproches. Nous avons tous des souvenirs de collectivités publiques subventionnant des associations amies sans trop regarder leurs actions, voire en les utilisant pour d'éventuels détournements de fonds* ». Mais s'il limite les écueils, l'appel à projets n'est pas non plus une garantie d'absence de dérives. On vient de le constater dans l'affaire du Fonds Marianne. Le 7 juin, le préfet responsable de la gestion Christian Gravel a été contraint à la démission après que l'Inspection générale de l'administration a notamment pointé du favoritisme et un appel à projets qui « *n'a été ni transparent ni équitable* ».

FUSION, PROFESSIONNALISATION, DISPARITION

Plus globalement, les associations souffrent aujourd'hui, dans leurs relations avec les collectivités publiques, d'un alourdissement des procédures. Celui-ci s'avère particulièrement coûteux, tout en générant des inégalités entre associations puisqu'elles ne disposent pas toutes des mêmes moyens d'y faire face. Qu'il s'agisse des dossiers de subvention ou d'appel à projets, ceux-ci nécessitent de plus en plus de compétences administratives et de capacité à bâtir des stratégies... Et toutes les associations sont loin d'avoir ces ressources-là. D'autant que si la commande publique est exigeante, mais que sa réceptivité aux efforts fournis par les associations n'est évidemment jamais garantie. De quoi décourager les plus petits acteurs ou les nouveaux acteurs, qui ne seraient pourtant pas les moins efficaces sur le terrain. Pour le dire autrement, l'appel à projets favorise les gros acteurs connus et solides et encourage une forme d'entre soi peu glorieux. « *Il est vrai que les dossiers que nous avons montés pour recevoir (en vain d'ailleurs), des aides de la Fondation de France, nécessitaient énormément de temps et de compétences, confirme Jacky Richard. Nous sommes, au Pacte Civique, des gens à l'aise avec l'abstraction, les outils intellectuels et le vocabulaire administratif, mais cela reste pourtant un challenge. Je comprends donc que cela soit un frein pour bien des associations.* » Cela conduit aussi des associations, au mieux, à la mise en commun de leurs moyens pour répondre aux demandes, au pire, à la disparition des moins armées d'entre elles. Enfin, cela accompagne, voire encourage, le mouvement de regroupement, de fusion des structures



au sein de grands groupes sociaux. On comprend dès lors la tendance à la professionnalisation des associations. Cette dernière n'a rien de condamnable, mais peut devenir problématique lorsqu'elle empêche de nouveaux acteurs d'émerger ou aux « amateurs » (bénévoles souvent passionnés) de trouver une vraie place dans le secteur de l'engagement. « *Peu de bénévoles rejoignent une association par goût de l'administratif, souligne avec le sourire Claire Thoury. Cela explique en partie pourquoi nous trouvons de*



moins en moins de bénévoles de gouvernance, prêts à s'engager sur le pilotage stratégique des structures. C'est un vrai problème auquel sont confrontées de plus en plus d'associations qui peinent à séduire des jeunes pour assurer cet indispensable pilotage. »

LES MÉCANISMES DU MARCHÉ... EN MARCHÉ

Le Collectif des associations citoyennes (CAC) qui regroupe quelque 200 adhérents (associations, réseaux, fédération, particuliers), est particulièrement inquiet de ces évolutions. Il a créé l'an passé l'Observatoire Citoyen de la Marchandisation des associations. Celui-ci, explique Marianne Langlet, sa coordinatrice, a pour ambition d'être

« un espace d'autoformations collectives et de chercher à mieux comprendre, et mieux contrer, les logiques de marché qui nous traversent en tant qu'associations ». Cet observatoire citoyen compte 19 associations ou réseaux, et un conseil scientifique de 15 chercheurs et chercheuses. Il a rendu en février dernier son premier rapport qui dénonce *« l'introduction de mécanisme de marché dans des services d'intérêt général avec un fondement qui présuppose que les outils de gestion venus du privé sont plus efficaces »*, explique la coordinatrice. Une tendance qui, selon le CAC, prend toute sa force avec le concept de Contrat impact social (CIS). Le principe de base est qu'un investisseur privé finance un projet social, porté par une structure de l'économie sociale et solidaire, en lien avec l'État ou une collectivité territoriale. L'investisseur assume donc le risque financier. Des *« indicateurs de résultats »* et des mesures d'impact social à atteindre sont identifiés et jaugés en fin de contrat par un évaluateur indépendant. Lorsque les mesures d'impact social sont atteintes, alors l'État ou la collectivité territoriale rembourse l'intégralité du projet avec des taux d'intérêt qui peuvent aller jusqu'à 6 %, explique le CAC. *« C'est donc un produit d'investissement dont le retour financier est payé par la finance publique »*, dénonce Marianne Langlet. S'il est sans doute encore trop tôt pour totalement apprécier les contours de cette démarche, on sait déjà, selon Marianne Langlet, que c'est une sacrée usine à gaz administrative à monter ! Cela explique d'ailleurs qu'il n'existe actuellement que 32 CIS en France et que certains ne semblent pas encore avoir fait preuve de leur pertinence. Alors, le CIS est-il marginal ? *« Non ! assure la coordinatrice du collectif, car ce sont 45 millions d'euros qui vont être dirigés vers les*

10 prochains CIS signés en France ! » L'un des chiffres les plus élevés d'Europe parmi les pays qui ont mis en œuvre le même processus.

FAUT-IL LIBÉRER LA LIBERTÉ ?

Enfin, un dernier motif de préoccupation est avancé par plusieurs observateurs de la vie associative. « *Les attaques sur la société civile se sont multipliées depuis 2015, notamment avec l'entrée dans le droit de commun de mesures censées lutter contre le terrorisme* », dénoncent ainsi Antonio Delfini et Julien Talpin, sociologues et membres de l'Observatoire des libertés associatives¹. Ils pointent « *la multiplication des dissolutions administratives d'associations* » et regrettent que la loi Séparatisme de 2021 soit « *venue offrir un cadre légal plus solide à ces pratiques institutionnelles, élargissant les possibilités de dissolution et institutionnalisant la défiance à l'égard des associations par l'instauration du Contrat d'engagement républicain (CER)* ». Celui-ci attise, en effet, l'ire des acteurs associatifs. Rappelons que ce contrat engage les associations d'utilité publique ou recevant des subventions publiques à affirmer qu'elles respectent les valeurs de la République et développent des activités qui ne sont pas « *susceptibles d'entraîner des troubles graves à l'ordre public* ». « *Ce CER laisse entendre que les associations étaient jusqu'alors des zones de non-droit et qu'elles sont le terreau du séparatisme, c'est délirant*, déplore Claire Thoury. *Mais surtout la notion de trouble à l'ordre public est terriblement floue. Lorsque Act Up met un préservatif géant sur l'obélisque de la Concorde, est-elle responsable de troubles ? S'il s'agissait vraiment de lutter contre le séparatisme, je serais la première à signer !* »

Présenté comme un outil de lutte contre l'islamisme radical, le dispositif semble surtout avoir été utilisé contre des associations environnementales ou de défense des droits humains dénoncent le CAC et le Mouvement Associatif. Mais ils ne sont pas les seuls à s'alarmer. Le 14 avril 2023, 129 associations cosignaient dans le *Journal du Dimanche* une tribune baptisée « *Alerte sur les libertés associatives* ». Elles réagissaient notamment à la demande du ministre de l'Intérieur d'examiner les subventions accordées par l'État et des collectivités territoriales à la Ligue des droits de l'homme qui avait critiqué l'action des forces de l'ordre pendant la manifestation anti-bassines de Sainte-Soline. Autre affaire emblématique à l'origine de cette tribune, la décision du préfet de la Vienne de demander à la ville de Poitiers de retirer sa subvention à l'association Alternatiba au motif que, dans le cadre de son village des alternatives, figurait une intervention sur la désobéissance civile. Ce Contrat d'Engagement républicain « *constitue de plus en plus souvent une épée de Damoclès, voire une menace non*



Les associations rendent visibles les problèmes ignorés par les institutions et rendent audibles celles et ceux dont la voix est trop faible pour être entendue

déguisée pour des associations dont les activités militantes ne répondent pas aux positions de leurs interlocuteurs politiques », dénoncent les signataires. Ceux-ci sont d'ailleurs en partie rejoints par la Défenseur des droits qui, elle aussi, constate « *une intensification des risques d'atteintes à la liberté d'association* » et souligne qu'« *une telle évolution est hautement problématique dans un État démocratique* ». Cet appel à la vigilance doit donc être entendu, mais n'en doutons pas, notre pays continue d'offrir un très large espace de liberté pour les associations, qui devraient pouvoir, comme le souhaite Claire Hédon, continuer de « *rendre visibles les problèmes ignorés par les institutions et rendre audibles celles et ceux dont la voix est généralement trop faible pour être entendue* ». ■

1 : Tribune publiée dans *le Monde* du 20 avril 2023