

Les Institutions sans but lucratif en France. Principales évolutions sur la période 1995-2005 et défis actuels

Ce papier est la traduction d'un commentaire rédigé en anglais et adressé à l'équipe centrale du projet de comparaison internationale du secteur sans but lucratif Johns Hopkins, pour la troisième phase de cette comparaison (CNP3). Le commentaire porte sur l'évolution récente du secteur sans but lucratif sur la dernière décennie et identifie quelques problèmes actuels. Les choix et jugements qui sont faits ici n'engagent que l'auteur de ces lignes.

On s'en tiendra à une appréciation qualitative de cette évolution, car comparer les chiffres du secteur sans but lucratif pour l'année 1995, élaborés pour la phase 2 du programme Johns Hopkins (CNP2) et ceux obtenus pour l'année 2002 par Philippe Kaminski pour le compte satellite des ISBL est actuellement prématuré : les méthodologies de CNP2 et du manuel des Nations Unies qui a servi à construire le compte satellite ne sont pas identiques, même si elles ont une forte parenté, et les sources utilisées diffèrent aussi légèrement. On donnera cependant en annexe quelques tableaux de synthèse relatifs à ces deux années, tableaux qui devront être utilisés prudemment.

Parmi les traits qui ont caractérisé l'évolution des organisations sans but lucratif sur la dernière décennie, on a privilégié la prise de conscience par les divers acteurs de l'importance croissante du Tiers secteur, sa reconnaissance symbolique par l'Etat et le partenariat renforcé avec les pouvoirs publics à tous les échelons et, enfin, la professionnalisation rapide des activités les plus traditionnelles qui s'accompagne de l'avènement de nouvelles associations contestataires. Parmi les problèmes auxquels sont actuellement confrontées les organisations sans but lucratif, le choix s'est porté sur les conséquences de la réduction ou le redéploiement récents du financement public, sur la compétition accrue à laquelle font face les associations et sur l'exigence renforcée d'efficacité et d'évaluation dans les années à venir

I- Principales évolutions (1995-2005)

A- Une prise de conscience de l'importance croissante du secteur sans but lucratif par les chercheurs, les statisticiens, les hommes politiques et le monde des entreprises

Près de 70 000 associations ont été créées en 2005 alors qu'en 1995 il y en eut 63 400. La croissance ininterrompue des créations d'associations depuis quatre décennies est un signe certain du dynamisme du Tiers secteur. Sur la même période la proportion de la population adulte qui adhère à une ou plusieurs associations est passée de 41% à 46%. Les résultats des deux premières enquêtes de Viviane Tchernonog portant sur plusieurs milliers d'associations en 1992 et en 1999, de même que les résultats pour la France de CNP1 et de CNP2, ont été largement diffusés, notamment par les conférences annuelles de l'ADDES et lors de la célébration du Centenaire de la loi de 1901. Ces résultats ont montré que les associations ne sont pas seulement une manière essentielle de « faire société » ou de défendre une cause, mais qu'elles sont également productrices de services de toute nature, créatrices de nombreux

emplois et qu'elles constituent à ce titre, dans une économie post-industrielle, une force économique émergente encore mal connue.

Aussi, les organisations sans but lucratif apparaissent-elles comme un nouveau champ de recherche pour les économistes, les juristes, les gestionnaires, les sociologues, les historiens et les politologues. En 2000, la DIES a lancé un appel à propositions de recherche dans les 22 régions de France portant sur la définition, la délimitation et le fonctionnement de l'économie sociale et solidaire, afin d'identifier des équipes de recherche sur la totalité du territoire. Ce but a été atteint, puisque des propositions sont venues de partout, émanant de plusieurs disciplines. Cependant, le financement de cet appel d'offres a été insuffisant et la sélection des projets faible, si bien que la qualité des recherches terminées est très inégale, les meilleures venant de chercheurs déjà identifiés. En dépit de ces défauts auxquels il pourrait être remédié aisément, la procédure d'appel d'offres a prouvé qu'elle avait un rôle incitatif considérable et il serait souhaitable qu'elle soit renouvelée.

Dans le domaine de la statistique officielle, un progrès considérable a été accompli par la première enquête sur le bénévolat (INSEE 2002) et surtout, à la suite de la décision de l'INSEE de construire un compte satellite des ISBL selon la méthodologie du *Manuel des Nations Unies sur les Institutions Sans But Lucratif dans le Système de Comptabilité Nationale* (ONU, 2003), Philippe Kaminski, membre fondateur et vice-président de l'AddeS a été chargé d'une mission de 18 mois au terme de laquelle il a rendu un rapport (Kaminski, 2005). Cependant la mise à jour périodique de ce compte satellite des ISBL n'est actuellement encore ni programmée, ni financée. Parallèlement, Viviane Tchernonog a lancé une troisième enquête auprès des associations qui portera sur les comptes de l'année 2004 ; les questionnaires sont actuellement en retour. L'amélioration des fichiers est une autre avancée : un plus grand nombre d'ISBL, environ 400 000, sont désormais enregistrées dans le fichier Sirene et on attend le futur fichier Waldec, créé par le Ministère de l'Intérieur au moment de la déclaration des associations. Enfin, dans une dizaine de régions, l'INSEE et les CRES ont mesuré et caractérisé l'emploi dans les organisations de l'économie sociale. Les résultats obtenus par ces diverses initiatives statistiques imparfaitement coordonnées sont tout à fait convergents.

La révélation du grand nombre de personnes impliquées dans le secteur sans but lucratif, en tant qu'adhérent, bénévole ou salarié, et la prise de conscience du poids économique de ce secteur ont évidemment attiré l'attention des politiques. A tous les niveaux, européen, national ou local, les responsables politiques consultent désormais les représentants des associations lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques sociales, sanitaires, environnementales ou culturelles qui les concernent. Ce qu'on appelle désormais, à Paris comme à Bruxelles, « démocratie participative » (par symétrie avec la démocratie électorale) ou « dialogue civil » (par symétrie avec le dialogue social entre syndicats et organisations patronales) est de plus en plus institutionnalisé, prévu par les textes de loi, et ne se limite plus à la consultation du seul CNVA (*Conseil national de la vie associative*). On verra plus loin le rôle joué par les associations dans l'expérimentation, la rédaction et la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques. Plus récemment, on observe un intérêt croissant de la part des hommes politiques pour le poids électoral et pour le rôle de relais d'opinion publique que représente la nébuleuse associative. Aussi, le gouvernement a-t-il commandé une cartographie des associations, en prévision vraisemblable des élections présidentielles de 2007. De même, les 20 régions tenues par la gauche se sont empressées de remplacer les emplois-jeunes, supprimés par le gouvernement à échéance de leur contrat, par des emplois-tremplin, financés par la région, avec une visée électoraliste certaine. Au niveau local, les municipalités tiennent

un registre des associations à qui elles versent une subvention plus ou moins importante et se rappellent à leur bon souvenir au moment des élections municipales ; cependant, l'existence et l'importance de la subvention dépendent peu de critères politiques, à de rares exceptions près..

Les entreprises du secteur lucratif sont de plus en plus conscientes de la force économique des ISBL. Ces entreprises considèrent le secteur sans but lucratif soit comme un marché à conquérir, soit comme un concurrent déloyal. Cette attitude, relativement récente en France, existe depuis longtemps dans les pays anglo-saxons ; elle a été renforcée par le fait que le statut de la loi de 1901 est si facile à obtenir qu'il a pu masquer de fausses associations qui sont en réalité des entreprises lucratives. Cette position de combat a culminé avec le rapport du MEDEF de l'été 2002 qui dénonce les privilèges fiscaux de la « prétendue économie sociale » (ce qui est d'ailleurs complètement faux pour les coopératives et les mutuelles qui paient l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la TVA et la taxe professionnelle). Ce rapport vise en fait à cantonner les associations dans le domaine caritatif et les activités non-marchandes. Il est en fait assez mal tombé, car une clarification de la situation fiscale des organisations sans but lucratif avait commencé avec l'instruction fiscale de septembre 1998, révisée en 2001 et progressivement appliquée sur la période 2000-2003. Cette importante instruction fiscale peut être résumée ainsi :

- La règle générale pour les associations et les fondations est l'exemption fiscale des trois impôts : impôt sur les bénéfices des sociétés, TVA et taxe professionnelle
- Cependant les organisations dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 000 euros ont été invitées à examiner leur situation avec le fisc avant janvier 2000 , ce qui a été fait par un grand nombre d'entre elles, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur fédérations.
- Le fisc applique une batterie de critères pour déterminer si l'organisation doit ou non être fiscalisée. Le premier critère porte sur la gestion désintéressée, assimilée le plus souvent au bénévolat des administrateurs. Si la gestion n'est pas désintéressée, l'organisation est taxée. Si elle l'est, on passe au critère suivant :
- L'organisation est elle en compétition avec des entreprises lucratives ? Si non, il y a exemption. Si oui, critère suivant :
- L'ISBL opère-t-elle dans les mêmes conditions qu'une entreprise standard ? (c'est-à-dire selon la règle des 4P : même produit, même public, même prix, même publicité) Si non , il y a exemption, si oui , l'ISBL est taxée. Si oui et non selon les conditions, l'administration juge, en donnant plus d'importance aux deux premiers P.

Cette règle lexicale a été interprétée de manière plutôt compréhensive par l'administration fiscale, qui reconnaît avoir beaucoup appris sur la réalité des associations lors de cette négociation encore en cours. Nous avons pu constater d'ailleurs, lors de la lecture des fichiers DADS détaillés qui ont servi de base à l'élaboration du compte satellite des ISBL, que les organisations taxées sont bien celles auxquelles on s'attend qu'elles le soient. L'accusation de concurrence déloyale n'est donc plus à l'ordre du jour, même si la concurrence non faussée s'est renforcée récemment, comme on le verra plus loin.

B- Un partenariat renforcé : reconnaissance symbolique et financement accru de la part des pouvoirs publics ; participation systématique des associations aux politiques publiques

Pour parler de partenariat, il faut évidemment tenir compte du contexte politico-économique de la décennie 1995-2005, tant au niveau national qu'au niveau local. Pour s'en tenir à ce premier niveau, on peut distinguer trois sous-périodes :

- 1995-1996 : gouvernement de droite, économie en faible reprise, chômage croissant, déficits de l'Etat et de la Sécurité sociale
- 1997-2001 : gouvernement socialiste, économie en forte croissance (2 à 4%), diminution du chômage. Sécurité sociale en excédent et déficit public inférieur à 3% du PIB (critère de Maastricht)
- 2002-2005 : retour à un gouvernement de droite. Faible croissance (1 à 2%). Remontée du chômage et des déficits budgétaires et sociaux.

Dans la seconde sous-période, la reconnaissance symbolique du secteur associatif a été importante et a culminé avec deux événements : les Assises de la vie associative en 1999 et surtout en 2001 la célébration partout en France du Centenaire de la loi de 1901. Le jour même du centenaire, le 1^o juillet 2001 a été marqué par la signature par 14 ministres et 14 coordinations associatives d'une charte d'engagements réciproques qui consacre la notion de partenariat. Cette charte ne restera pas lettre morte, puisque le financement public s'accroît, surtout dans le domaine des services sociaux. Des conventions pluriannuelles sont signées aux niveaux national et local. Le financement public se présente de moins en moins sous forme de subvention et de plus en plus sous forme de contrat d'objectif ou de convention à plus long terme ; cependant les appels d'offre sont rares à cette période alors qu'ils se multiplieront ensuite. L'année 2002, base du compte satellite, aura peut-être été le point culminant du financement public ; Seul le renouvellement du compte satellite pourra dire si elle a été suivie d'un déclin ultérieur du financement public.

Les associations ont vu ce renforcement du financement public, assorti de nombreuses contraintes, comme une instrumentalisation de leur action par l'Etat et par les politiques publiques et elles ont jugé qu'elles y perdaient à la fois leur initiative et leur liberté. Ainsi, par exemple, en accueillant plus que toute autre institution toutes les formes d'emplois aidés qui se sont succédé dans le cadre de la politique de l'emploi, les associations ont réduit leurs recrutements spontanés et la formation de personnes souvent très éloignées du marché du travail s'est révélée malaisée et coûteuse. Cependant, les emplois-jeunes, plus qualifiés que les autres emplois aidés, ont été réellement bénéfiques pour les associations et leur suppression s'est révélée souvent dramatique.

Les fédérations associatives, spécialement dans le domaine médico-social ont été associées, quelle que soit l'orientation politique du gouvernement, à la discussion, à la rédaction, à l'expérimentation et à la mise en œuvre de la plupart des récentes lois sociales :

- La loi de 1998 de lutte et de prévention de l'extrême pauvreté et de l'exclusion ; cette loi prévoit en particulier le doublement des entreprises d'insertion, ce qui explique le dynamisme observé de ce secteur.

- La loi de 2000 sur les droits du malade à l'hôpital, qui est contemporaine de la création de nombreuses associations de malades
- La loi de 2002 qui crée l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) des personnes dépendantes. L'APA solvabilise les personnes et apporte de ce fait de nouvelles ressources aux établissements aussi bien qu'aux services à domicile pour les personnes âgées.
- La loi sur les droits des personnes handicapées, qui paraît enfin en janvier 2005 après dix ans de négociations, complète et actualise la loi de 1975 qui fut la première à être discutée avec des associations. Les associations spécialisées dans le domaine du handicap y exercent en effet un quasi-monopole et elles ont acquis de ce fait une expertise irremplaçable.

C Des associations plus professionnelles dans les secteurs traditionnels et de nouvelles associations plus contestataires et militantes

Peut-on dire que le bénévolat a diminué entre 1996 (année de référence de notre dernière enquête sur les dons et le bénévolat, Archambault et Boumendil 1997) et 2002 (année de référence de l'enquête INSEE sur le bénévolat) ? Les chiffres sembleraient vérifier cette assertion : 1 010 000 bénévoles équivalent temps plein (ETP) en 1996 et 820 000 en 2002 , alors que le passage aux 35 heures a réduit la durée légale du travail à plein temps de 10%. Cependant, en considérant plus finement les deux enquêtes, on observe que la part des bénévoles dans la population totale a continué de croître, passant de 23 à 26% ; en revanche, la durée moyenne du bénévolat aurait décliné spectaculairement, passant de 4,5 à 2,5 heures par semaine et c'est cette baisse de la durée du travail qui explique à elle seule la baisse des effectifs de bénévoles ETP. Les méthodologies des deux enquêtes sont différentes ; en particulier l'INSEE distingue bénévoles réguliers et occasionnels et cerne certainement mieux de ce fait la durée effective du travail bénévole ; celle-ci dans notre enquête 1996 était sans doute surestimée. Inversement, la liste des associations proposée dans le questionnaire de l'INSEE est moins complète que la nôtre, elle ne vise que les associations de membres et néglige certaines formes associatives récentes ; il est vraisemblable que l'enquête INSEE ne rende pas compte de certaines formes récentes de bénévolat , comme le soutien scolaire dans les écoles des zones défavorisées, l'engagement dans les associations de malades ou encore le bénévolat qui s'exerce dans les établissements médico-sociaux. Enfin un certain nombre de grandes entreprises ou d'administrations encouragent leurs travailleurs âgés à prendre des responsabilités dans des associations à temps partiel tout en conservant leur salaire à temps plein, afin d'assurer une transition réussie vers la retraite. D'autres facilitent le départ de leurs jeunes salariés vers des pays en développement pendant leur période de vacances afin d'assurer un transfert de compétences. Ces pratiques encore marginales n'ont pas de traduction statistique.

Quoi qu'il en soit, les enquêtes qui ont été faites auprès des salariés après la réduction du temps de travail hebdomadaire de 39 à 35 heures montrent toutes que le temps de loisir accru n'a pas été consacré au bénévolat, les gens préférant passer davantage de temps avec leurs enfants ou aux tâches domestiques. En revanche, on constate au cours de la dernière décennie une tendance à la professionnalisation dans l'ensemble du secteur non lucratif. Viviane Tchernonog (Tchernonog, Truchot et Poupaux, 2005) a montré la forte corrélation entre l'obtention d'un financement public et l'embauche d'un premier salarié. Le recours aux diverses formes d'emplois aidés par les associations a été aussi une caractéristique essentielle

de la politique de l'emploi sur la période 1995-2002. Ce mouvement de professionnalisation a été spécialement remarquable dans quatre domaines :

- Les associations sportives ont été soumises à une réglementation accrue, requérant en particulier un personnel d'encadrement plus qualifié, titulaire de diplômes spécifiques et parallèlement leur responsabilité civile en cas d'accident s'est renforcée. Cette réglementation renforcée a rencontré une offre de jeunes sportifs diplômés, à cause de l'engouement des élèves pour les sections sports-études au lycée, puis l'orientation massive des bacheliers au cours de la dernière décennie vers la filière universitaire sportive (STAPS) alors que l'enseignement dans les collèges et lycées ne pouvait absorber cette offre de jeunes diplômés. Pour la même raison, beaucoup d'emplois-jeunes ont également été créés dans ce domaine.
- L'accueil des jeunes enfants par des associations est devenu lui aussi plus professionnel au cours de la dernière décennie, en partie pour les mêmes raisons de réglementation renforcée. Alors que de nombreuses structures d'accueil à la limite de l'informel s'étaient créées sous une forme associative, à l'initiative et avec la participation active des parents, dans les années 70 et 80, les formes d'accueil les plus récentes sont souvent à l'initiative de travailleurs sociaux et elles proposent des formes adaptées aux mutations récentes des horaires de travail. Les crèches familiales et autres structures d'accueil à gestion parentale se sont également professionnalisées, car le turn-over dans ces structures est très rapide, en raison de la scolarisation à 3, voire à 2 ans des enfants, et il est souvent difficile de remplacer les parents fondateurs.
- Avec le vieillissement de la population et la tendance au maintien à domicile des personnes âgées, de nombreux emplois se sont créés dans le domaine des soins et de l'aide à domicile, qui ont été longtemps un quasi-monopole associatif. La substitution de professionnels aux bénévoles est spécialement remarquable en zone rurale et depuis la création de l'APA.
- Les entreprises d'insertion, associations intermédiaires et régies de quartier se sont multipliées avec la montée du chômage et les lois qui leur sont favorables. Là aussi l'encadrement s'est professionnalisé, pour donner des qualifications plus pointues et plus valorisées sur le marché du travail aux bénéficiaires qui sont eux-mêmes salariés. Un certain nombre de ces derniers restent aussi dans la structure d'insertion pour renforcer l'encadrement.

La professionnalisation des associations, c'est aussi la prise de conscience de leur rôle d'employeur. La création de l'USGERES en 2002 symbolise bien ce désir de rassembler tous les employeurs de l'économie sociale, qu'ils soient ou non fédérés préalablement. L'occasion de cette création a été donnée par les élections prud'homales où les employeurs de l'économie sociale ne voulaient pas être représentés par le MEDEF. A ces élections, l'USGERES a recueilli 13% des voix, c'est-à-dire davantage que ce qui était prévisible. L'information manque pour savoir si, parallèlement, les salariés des associations se sont davantage syndiqués sur cette période.

Un dernier indice de ce mouvement vers la professionnalisation est la multiplication de cycles universitaires pluridisciplinaires orientés vers la gestion des associations ou plus largement des entreprises de l'économie sociale. Ces formations étaient presque inexistantes en 1995 ; elles se sont multipliées au cours de la dernière décennie, dans les universités comme dans les

écoles de commerce, en direction aussi bien de la formation initiale que de la formation continue et souvent en mélangeant les deux publics. La réforme récente de l'ensemble des universités européennes, dite LMD (licence, master, doctorat ou Bac+3, Bac+5, Bac+8), qui vise à rapprocher les cursus pour faciliter les échanges universitaires entre pays, a été l'occasion en France de créer ces cycles d'études nouveaux.

Tandis que les activités associatives devenaient plus professionnelles, de nouvelles associations fondées et animées par des bénévoles sont apparues depuis 1995. Ces nouvelles associations sont très souvent contestataires ; elles luttent contre l'ordre politique, le système économique et elles contestent aussi l'action sociale dont les associations installées sont l'instrument. Beaucoup de ces nouvelles associations se sont spécialisées dans la défense des « sans » (sans travail, sans domicile, sans droits, sans papiers...). Ces nouvelles associations recrutent de nouveaux bénévoles, très différents des bénévoles plus anciens : ils sont plus jeunes, ils ont un niveau d'éducation plus élevé et veulent tout de suite des responsabilités, ils entretiennent leur réseau par Internet et préfèrent les AG virtuelles. Comme ces nouveaux bénévoles sont très critiques du mode de gouvernance traditionnel, les associations plus anciennes ont beaucoup de mal à remplacer leur bénévoles.

Créée en 1998, ATTAC est la plus emblématique de ces associations contestataires qui se sont multipliées avec l'approfondissement de la crise dans les années 1990. Avec pour but initial l'introduction de la taxe Tobin sur les transactions financières internationales, ATTAC est devenue rapidement une organisation internationale s'opposant à la mondialisation libérale et au consensus de Washington. Avec 50 000 membres en France et désormais implantée dans une cinquantaine de pays, ATTAC a joué un rôle important lors des protestations organisées aux réunions de l'OMC (Seattle, Genève...) et des Forums sociaux, à Porto Alegre et ailleurs. En France, ATTAC a contribué à structurer la « gauche de la gauche » et a activement milité pour le « non » au traité constitutionnel européen en 2005.

II. Les défis actuels auxquels sont confrontées les Institutions sans but lucratif

A . Le redéploiement du financement public et les résultats probablement ambigus de la seconde phase de la décentralisation (2003)

Les coupes dans le financement public, dans des proportions variables, ont commencé en 2004 et 2005 pour de nombreuses associations. On se fonde ici sur leurs dires et non sur une information statistique encore absente. Ces réductions sont, bien sûr, liées aux déficits croissants de l'Etat et de la Sécurité sociale et au fait que les associations défilent rarement dans les rues pour défendre leurs propres intérêts. Les retards dans le versement de l'argent public sont encore plus fréquents, mettant en situation de trésorerie difficile beaucoup d'associations. Leur accès au crédit dans les banques ordinaires est difficile et même s'il est plus aisé dans les banques coopératives, il n'est pas gratuit. Cependant, tant que l'information statistique manque, il est difficile de dire s'il y a réduction du financement public pour l'ensemble des associations ou s'il y a redéploiement entre anciennes et nouvelles associations. De même, il est vraisemblable que si le financement venant de l'Etat a diminué, celui en provenance des conseils généraux ou régionaux augmente

Les emplois- jeunes ont été supprimés, bien que certains de ces contrats à cinq ans soient toujours en cours ; les associations qui apprécient cette forme d'emploi aidé plus qualifié n'ont pas pour la plupart la possibilité de les proroger par autofinancement ; or le passage du salariat au bénévolat est plus malaisé que le mouvement inverse. La suppression des emplois-jeunes a été une des causes de la montée du chômage récente. Un an après leur suppression, de nouvelles formes d'emploi aidé ont été créées en 2005 (CIVIS, contrat nouvelle embauche), avec un effet positif sur les statistiques du chômage et une fois de plus les associations ont été la cible principale de ces nouveaux emplois non-marchands peu qualifiés....

Pour contrebalancer la réduction récente de nombreuses subventions, l'Etat a substantiellement augmenté à deux reprises, en 2003 et 2006, la déductibilité fiscale des dons individuels et du mécénat d'entreprise, prolongeant un mouvement déjà commencé en 1996. Le tableau1 résume les étapes de cette législation fiscale plus favorable aux dons individuels : dans chaque case du tableau le premier chiffre exprime le pourcentage du don déduit de l'impôt et le second la limite supérieure de déductibilité par rapport au revenu imposable.

Tableau 1 Déductibilité fiscale des dons individuels

Années	Avant 1996	1996	2003	2006
Associations de Bienfaisance	40% Jusqu'à 1,25%	50% Jusqu'à 1,25%	60% Jusqu'à 20%	66% Jusqu'à 20%
ARUP ; Fondations RUP	40% Jusqu'à 5%	50% Jusqu'à 6%	60% Jusqu'à 20%	66% Jusqu'à 20%
Associations fournissant repas, logement ou soins médicaux à des personnes défavorisées	50% Jusqu'à 1 040 F	0% Jusqu'à 2000 F	66% Jusqu'à 470€	75% Jusqu'à 470€

L'augmentation importante de la limite supérieure de déductibilité des dons par rapport au revenu imposable en 2003 est destinée à inciter les plus riches à créer des fondations RUP. Cette incitation est renforcée par le fait que la donation est déductible pendant cinq ans, toujours dans la limite de 20% du revenu imposable, ce qui permet de déduire une année de revenu. Depuis la loi d'août 2003, 28 fondations RUP ont été créées, alors qu'auparavant moins de cinq fondations étaient créées chaque année (Archambault, 2002). En plus, 38 fondations d'entreprise, auxquelles il faut ajouter une dizaine de fondations de recherche où se mêlent fonds publics et privés, ont été créées depuis cette date. Les incitations au mécénat d'entreprise ont été en effet encore plus fortes et mieux utilisées : les entreprises bénéficient désormais de la même réduction d'impôt que les particuliers, 60% du don, alors qu'avant 2003 les dons étaient seulement déduits du profit imposable et donc bénéficiaient d'une réduction d'impôt égale au taux de l'impôt sur les sociétés, 33%. Il s'agit donc d'un quasi doublement de l'avantage fiscal ; de même, le plafond des dons autorisés passe de 2,5 à 5 pour mille du chiffre d'affaires. Il est donc normal que les entreprises aient été plus réactives que les particuliers pour créer des fondations, d'autant plus que la création d'une fondation d'entreprise entre en résonance avec la revendication actuelle de la responsabilité sociale des entreprises.

Hors fondations, les incitations croissantes aux dons des particuliers, montrées dans le tableau 1, ont eu de faibles répercussions. Selon les données fiscales, le nombre de donateurs utilisant la déductibilité fiscale est passé de 3,8 à 4,8 millions entre 1995 et 2003, tandis que le don annuel moyen passait de 190 à 261 euros. Ainsi les dons déclarés au fisc sont passés de 722 millions d'euros en 1995 à 1253 millions d'euros en 2003. Cette croissance annuelle en volume de 5% par an reste faible en proportion des incitations proposées. Plus généralement, l'augmentation des dons, quelle qu'en soit l'origine, ne peut en aucune manière compenser la réduction du financement public observé au cours des trois dernières années.

La seconde phase de la Décentralisation a commencé en 2003, vingt ans après la première qui a eu pour conséquence, ainsi que nous l'avons montré ailleurs (Archambault, 1996) un développement important du partenariat entre collectivités locales et associations. Cette nouvelle phase de décentralisation comporte des transferts de responsabilités de l'Etat à la région (éducation, recherche, formation professionnelle) et au département (revenu minimum, action sociale) plus qu'aux collectivités locales. Les transferts de ressources correspondants tardent à suivre, parce que le déficit de l'Etat est considérable mais aussi parce que 20 régions sur 22 sont maintenant dirigées par la gauche. Les départements se plaignent du poids de leurs charges nouvelles et des inégalités apparaissent ou se creusent entre eux. Cette seconde vague de décentralisation verra-t-elle les régions et les départements externaliser une partie de leurs charges nouvelles vers les associations dans les domaines de l'action sociale, de la prévention sanitaire, de la formation et de l'éducation, du logement très social et du développement local ? Il est encore trop tôt pour le dire. Mais les associations craignent ce changement institutionnel qui brouille leur partenariat habituel et qui risque de privilégier le secteur lucratif

B- Une compétition accrue des associations avec le secteur lucratif, avec les autres organisations de l'économie sociale et des associations entre elles.

Nous avons vu que l'application de l'instruction fiscale de 1998 avait clarifié la situation des associations par rapport à la concurrence des entreprises commerciales et qu'elle avait mis en sourdine l'accusation récurrente de concurrence déloyale. Cependant, la mise en œuvre progressive du Plan Borloo (2004) provoque une compétition accrue dans le secteur prometteur des services à la personne. Les associations seront dans ce domaine en concurrence avec des entreprises à but lucratif, nouvellement créées ou filiales de grands groupes de services comme Accor, Sodhexo ou Veolia. La compétition sera vive aussi avec les coopératives et les mutuelles qui se sont rapidement positionnées sur ce créneau et la concurrence entre les associations elles-mêmes se renforcera. Enfin la directive européenne sur les services, l'ex-directive Bolkestein, passe en deuxième mouture devant le Parlement européen en février 2006 et, selon le texte qui sera adopté, la concurrence avec des prestataires de service venant des pays européens à bas salaire sera plus ou moins réelle.

Le plan Borloo comporte une vingtaine de propositions nouvelles pour combattre le chômage, et plus spécifiquement le chômage des jeunes, des femmes et des non-qualifiés, tout en offrant des services à la personne, essentiellement à domicile, répondant à des besoins non satisfaits. Le but est de créer 250 000 emplois en cinq ans : les services de proximité sont en effet peu soumis à la concurrence internationale et ils seraient pour la plupart susceptibles d'être offerts par des femmes peu qualifiées. Les moyens pour réaliser ce but sont variés et relativement inventifs :

- Du côté de l'offre, le processus d'agrément serait accordé à un beaucoup plus grand nombre d'entreprises, de statut varié, en fonction de nouvelles règles de qualité. Les incitations au travail à temps partiel seront renforcées et des contrats de travail multi-employeurs se multiplieront. Le MEDEF est évidemment très intéressé par le marché des services à domicile, qui sont souvent une porte d'entrée pour offrir d'autres services plus rentables
- Du côté de la demande, la solvabilisation des clients se fait par un multifinancement : l'apport des différents organismes sociaux, des collectivités territoriales et des entreprises vient réduire la part du client. Le chèque emploi-service universel simplifie le paiement des charges sociales.

Les associations craignent de perdre leur quasi-monopole dans la fourniture de services de proximité et redoutent un abaissement de la qualité moyenne, voire une standardisation des services à la personne¹. Cependant, on peut penser que le vieillissement de la population et la solvabilité accrue liée à l'APA élargit considérablement le marché des services à la personne et qu'une concurrence accrue entre plusieurs formes d'entreprise peut bénéficier à toute la société et inciter les associations à se concentrer et se réorganiser.

C- Dans les prochaines années, la responsabilité et l'évaluation des associations prendront une importance grandissante

La compétition accrue force les grandes associations à préciser autrement qu'en termes incantatoires quelle est leur spécificité, leur « valeur ajoutée » ou leur « plus-value » sociale par rapport aux entreprises standard. Beaucoup d'entre elles ont rédigé depuis 2002 des chartes précisant leur projet, insistant sur la qualité des services rendus et sur la relation de co-production avec les bénéficiaires de ces services. La qualité des services sera de plus en plus sujette à un processus d'évaluation, où l'évaluateur ne peut être ni l'administration ni l'association elle-même. Des agences indépendantes sont à inventer ; une réflexion théorique sur l'« utilité sociale », multi-dimensionnelle, des associations est actuellement en cours (Gadrey, 2003). La mesure de cette utilité sociale relève de la méthodologie des indicateurs sociaux, agrégés ou désagrégés, pour laquelle la France a pris un certain retard.

De plus en plus, les associations auront à répondre de leurs actions et de la manière dont elles ont accompli leur projet, devant leurs AG et leur conseil d'administration, bien entendu, mais aussi auprès de leurs salariés et de leurs bénévoles, auprès de leurs financeurs (Etat, collectivités territoriales, organismes sociaux, donateurs) et auprès des organismes régulateurs qui encadrent de plus en plus les conventions pluri-annuelles.

Des budgets et des comptes de plus en plus normalisés seront exigés des associations les plus proches de l'Etat-providence et les plus dépendantes du financement public (éducation, santé, action sociale), dans le cadre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) qui s'applique à partir du 01/01/2006 et qui constitue une pièce maîtresse de la réforme de l'Etat. Toutes les organisations publiques, ou financées principalement par les administrations, auront à présenter leurs comptes à la fois par destination et par nature de la dépense. La

¹ Cette évolution est remarquable en Allemagne où les grands groupes associatifs (Caritas, Diaconat etc...) sont tenus de remplir pour la Sécurité sociale des fiches comportant à la fois le nom de la personne soignée et de l'aide soignant et de cocher électroniquement le détail de tous les actes prévus pour chaque intervention. Taylor au royaume du handicap, de la petite enfance ou de la sénescence laisse peu de place pour la relation humaine...

destination de la dépense se décline en trois niveaux : mission, programme, action et chacun de ces niveaux devra s'accompagner d'indicateurs de résultats, qui permettront de mesurer les performances. Bien entendu, ces indicateurs de performance ne sauraient être strictement quantitatifs et les organisations concernées auront aussi à rendre compte de leurs produits, de leurs résultats et de l'impact plus diffus sur les clients-bénéficiaires et sur l'ensemble de l'économie et de la société.

REFERENCES

ARCHAMBAULT Edith (1996) *Le secteur sans but lucratif. Associations et Fondations en France*, Paris, Economica

ARCHAMBAULT Edith (1999) "Le secteur associatif en France. Perspective internationale", in F. BLOCH-LAINE (Edr), *Faire société, la raison d'être des associations d'action sociale*, Syros, p.11-31.

ARCHAMBAULT Edith (2003) « Pourquoi y a-t-il si peu de fondations en France ? » Paris, 17° Colloque de l'ADDES, 22/10/2002, paru dans RECMA, Revue internationale de l'économie sociale, n°287

GADREY Jean (2003) « L'invention de l'utilité sociale des associations en France : à la recherche de conventions, de régulations, de critères et de méthodes d'évaluation », *Colloque du CIRIEC-Canada*, Rimouski, 20-22 mai 2003

KAMINSKI Philippe, (2005), *Le compte des Institutions sans but lucratif en France*, Rapport de mission, Paris, INSEE

ONU (2003) *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*, (*Manuel des Institutions sans But Lucratif dans le Système des Comptes Nationaux*) New York, United Nations Statistical Division

MERTENS Sybille and LEFEBVRE Matthieu (2004) « The difficulty of measuring volunteer labour in nonprofit institutions » in *Satellite Account of non-profit institutions*, National Bank of Belgium.

PROUTEAU Lionel et WOLFF Charles (2004) « Le travail bénévole : un essai de quantification et de valorisation » *Economie et Statistique* N° 373, 2004, P.33-56

SALAMON Lester, ANHEIER Helmut and associates (1999 et 2003) *Global civil society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies

TCHERNONOG Viviane, TRUCHOT Guy et POUPAUX Sandrine (2005) « Les associations sportives et d'éducation populaire dans le secteur associatif français en 2000 *Stat-info*, Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, octobre 2005

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1 Données globales sur le secteur sans but lucratif, France, 1990, 1995, **2002**

Années	Emplois en ETP (1990,1995) Emplois filtrés (2002)	% de l'emploi du SSBL dans l'emploi total	Dépenses courantes (milliards d'€)	Valeur ajoutée (milliards d'€)	Valeur imputée du travail bénévole (milliards d'€)
1990	803 000	4,2 %	33,0	n.d.	11,3
1995	975 000	5,0 %	44,2	n.d.	(30,5)
2002	1 435 000	5,8%	61,0	45,5	14,2

Sources: (Archambault 1996) pour l'année 1990, (Archambault 1999) pour l'année 1995 et (Kaminski 2005) pour l'année 2002 ; pour l'estimation de la valeur monétaire du bénévolat en 2002 (Prouteau et Wolff, 2004)

Tableau 2 : Structure du secteur sans but lucratif, France 1995 et 2002, par secteur d'activité

Secteur d'activité	En % des ISBL Sirene (1995) DADS (2002)	En % des dépenses courantes	En % de l'emploi total en ETP	En % du bénévolat
Culture et loisirs	41,6 46,2	15,5 11,7	12,1 10,5	46,7 52,9
Éducation et Recherche	15,7 12,1	24,8 22,5	20,7 19,6	8,9 6,7
Santé	2,4 1,7	14,5 12,1	15,5 9,8	3,4 2,2
Services sociaux	20,7 26,3	32,8 38,6	39,7 48,0	15,7 16,4
Total des 4 premiers secteurs	80,4 86,3	87,6 84,9	88,0 87,9	74,7 78,2
Environnement	3,2 0,4	1,0 0,3	1,0 0,3	8,7 2,8
Développement local et logement	3,8 7,0	4,4 5,7	5,5 5,5	4,0 (0,8)
Services juridiques et défense des droits	6,1 0,9	2,6 1,4	1,9 1,0	1,8 15,9
Intermédiaires philanthropiques	- 0,1	0,3 0,2	- 0,1	1,1 0,3
Activités internationales	0,4 0,1	1,3 0,6	1,8 0,7	3,0 (1,0)
Associations professionnelles	6,1 4,4	2,9 6,9	1,8 4,5	6,6 (1,0)
Total des 6 derniers secteurs	19,6 15,3	12,4 15,1	12,0 12,1	25,3 21,8
TOTAL	100,0 100,0	100,0 100,0	100,0 100,0	100,0 100,0

Source : Archambault, 1999 et calculs pour CNP3 à partir de Kaminski 2005 et Prouteau et Wolff 2005

Tableau 3 : Structure des ressources du secteur sans but lucratif, sans ou avec prise en compte du bénévolat valorisé, 1995 et 2002

Ressources courantes	En % des ressources monétaires courantes	En % des ressources totales y c. bénévolat valorisé
Ressources publiques	58 63	33
Ressources privées	42 37	67
- Recettes	34,5 27,5	20 47
- Dons	7,5 9,5	
Total	100	100

Source: Archambault, 1999 et calculs pour CNP3 à partir de Kaminski 2005