



Conseil national
de l'information statistique

Rapport du groupe de travail

Connaissance des associations

**Edith Archambault
Jérôme Accardo
Brahim Laouisset**

- **Rapport d'un groupe de travail du Cnis**

N° 122

Décembre 2010

SOMMAIRE

Résumé des recommandations	(iii)
Résumé du rapport	(v-viii)
Introduction	1
0.1 - Historique de la demande	1
0.1.1 - <i>Position du CNVA</i>	2
0.1.2 - <i>Position de la CPCA</i>	2
0.1.3 - <i>La demande exprimée par les rapports récents</i>	3
0.2 - Un point de départ : la mission du CNIS « associations régies par la loi de 1901 »	3
0.2.1 - <i>Un diagnostic précieux</i>	3
0.2.2 - <i>Des recommandations ambitieuses</i>	4
0.2.3 - <i>Insuffisamment réalisées par le système statistique public</i>	4
0.3 - Les associations, un acteur social, politique et économique en croissance en France et ailleurs	6
0.4 - Le périmètre du rapport	8
0.4.1 - <i>les associations de la loi de 1901</i>	8
0.4.2 - <i>Les organisations proches des associations exclues du rapport</i>	8
0.5 - Association et institution sans but lucratif (ISBL), terme à usage international	9
0.5.1 - <i>Des termes différents recouvrent une réalité proche</i>	9
0.5.2 - <i>L'institution sans but lucratif, concept du Système de comptabilité nationale</i>	10
0.6 - La demande immédiate au groupe de travail de la 2^{ème} Conférence de la Vie associative et le plan du rapport	11
Chapitre 1 : Nomenclatures et répertoires	13
1.1 - Le Répertoire national des associations	13
1.1.1 - <i>Historique du RNA</i>	13
1.1.2 - <i>Le RNA comme source statistique : points forts, points faibles</i>	14
1.2 - Sirene	18
1.2.1 - <i>Le contenu du répertoire</i>	18
1.2.2 - <i>Les problèmes de la classification APE</i>	19
Chapitre 2 : Emploi et salaires	21
2.1 - Les sources du SSP sur l'emploi associatif et sa rémunération	21
2.1.1 - <i>Les sources administratives</i>	22
2.1.2 - <i>Les enquêtes</i>	24
2.2 - L'existant en matière d'informations sur l'emploi associatif	26
2.3 - Quelles voies d'amélioration ?	27
2.3.1 - <i>Mobiliser l'enquête Emploi</i>	27
2.3.2 - <i>Suivre la conjoncture de l'emploi associatif</i>	28
2.3.3 - <i>Viser la cohérence dans les chiffres diffusés</i>	29
Chapitre 3 : Mesurer le bénévolat	31
3.1 - Pourquoi mesurer le travail bénévole ?	31
3.1.1 - <i>Le travail bénévole, ressource essentielle des associations et facteur de production</i>	31
3.1.2 - <i>Le bénévolat, élément de qualité de vie</i>	31
3.1.3 - <i>Le travail bénévole entre les deux frontières de la production</i>	32
3.2 - Comment définir et délimiter le bénévolat ?	33
3.2.1 - <i>Définition du bénévolat : bénévolat direct et bénévolat organisé</i>	33
3.2.2 - <i>Les quatre frontières du bénévolat : loisir, emploi, travail domestique, formation</i>	33

3.3 - Comment mesurer le bénévolat ?	34
3.3.1 - <i>Les enquêtes auprès des ménages</i>	34
3.3.2- <i>Les enquêtes auprès des associations:</i>	35
3.3.3 – <i>L'enquête Emploi du temps</i>	36
3.4 - Faut-il valoriser le travail bénévole ?	37
3.5 - Comment comparer internationalement le bénévolat ?	38
Chapitre 4 : Les ressources des associations	41
4.1 - Une approche par enquête	41
4.2 - Le jaune Associations : l'annuaire des subventions publiques	44
4.3 - Les subventions accordées par les collectivités territoriales	45
4.4 - Les dons et le mécénat	46
4.5 - Les recettes d'activité	47
Chapitre 5 : Comptes des ISBLSM et compte satellite des ISBL	49
5.1 - La description des ISBL jusqu'à présent dans la comptabilité nationale	50
5.2 - La description des ISBLSM dans la nouvelle base des comptes	53
5.2.1 - <i>Le changement de nomenclature</i>	53
5.2.2 - <i>La rénovation des sources</i>	54
5.3 - Vers un compte satellite des ISBL	54
Chapitre 6 : L'utilité sociale des associations	57
6.1 - L'utilité sociale : une notion « partagée »	57
6.2 - Quels indicateurs pour mesurer l'utilité sociale ?	59
6.2.1 - <i>Une synthèse des différentes approches</i>	59
6.2.2 - <i>Le capital social : une pseudo-mesure de l'utilité sociale</i>	61
6.3 - Des exemples de mesure et d'évaluation de l'utilité sociale	62
Conclusion	65
Rappel des recommandations	67
ANNEXES	71
Annexe 1 : Mandat du Bureau du CNIS au groupe de travail	73
Annexe 2 : Composition du Groupe de travail	75
Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées	77
Annexe 4 : Tableau de bord des associations	79
Annexe 5 : Synthèse du rapport Neyret - Nivlet - Rault	81
Annexe 6 : Loi de 1901	85
Annexe 7 : Rapport du Groupe n°1 préparatoire à la 2ème conférence de la vie associative (Paris, 17 décembre 2009).	91
Annexe 8 : La nomenclature ICNPO (International Classification for Non-Profit Organisations)	97
Annexe 9 : La nomenclature des associations dans le RNA	99
Annexe 10 : Documents fournis en séance	105
Annexe 11 : Liste des tableaux de données présents dans le rapport.	107

Les recommandations du groupe de travail par ordre de priorité

Le groupe de travail a choisi de hiérarchiser ses recommandations. Elles sont présentées ici de manière succincte, selon leur ordre de priorité. Elles sont reprises plus longuement à la fin du rapport (pp 67-68), classées logiquement en fonction de leur apparition dans les divers chapitres de ce rapport et hiérarchisées également en fonction de leur faisabilité

Deux recommandations essentielles

- Créer un **pôle chargé de la statistique des associations**, doté de moyens suffisants
- Réaliser périodiquement **une enquête entreprise spécifique auprès des associations et des fondations**, avec questionnaire adapté à ce type d'organisations, incluant le bénévolat

Priorité d'ordre 1

- **Veiller à la comparabilité internationale des données sur les associations**
- **Apparier le Répertoire national des associations (RNA) et le fichier Sirene**
- **Réaliser des enquêtes d'amélioration du RNA**
- **Affiner les nomenclatures d'associations** et réduire au maximum les catégories résiduelles
- Produire des données sur les **caractéristiques des salariés des associations et leurs conditions d'emploi**
- Produire tous les cinq ans une **enquête approfondie Vie associative sur la participation et le bénévolat**
- Réaliser dans l'intervalle entre deux enquêtes approfondies **des données intermédiaires sur l'évolution du bénévolat, issues de compléments à une enquête de taille suffisante**
- Réaliser un **compte satellite des Institutions sans but lucratif** en base 2005

Priorité d'ordre 2

- **Donner l'accès du RNA aux chercheurs**
- Publier régulièrement **un indicateur de qualité de la classification APE des associations**
- Promouvoir **la diffusion de mesures claires et cohérentes de l'emploi associatif**
- Produire un **indicateur avancé de l'évolution de l'emploi associatif**
- Obtenir une **double classification des ressources des associations**, selon leur nature et leur origine
- **Faire du « Jaune » Associations un document lisible et utilisable**
- Obtenir d'un échantillon représentatif de collectivités territoriales **le classement des subventions versées aux associations**

Priorité d'ordre 3

- Réconcilier les diverses sources sur les **dons des ménages aux associations**
- Mieux connaître le montant et la destination **du mécénat d'entreprise**

Résumé du rapport

Il nous faut développer beaucoup plus qu'ils ne le sont nos moyens d'information, d'analyse et de connaissances, notamment statistiques, de nous-mêmes. Tout le problème des indicateurs qualitatifs, des baromètres sociaux, des instruments de mesure de la richesse, mais aussi du développement humain dans ses dimensions non monétaires se trouve posé ici.

Michel Rocard, *Si ça vous amuse*, Flammarion, 2010, p. 546

Les lacunes de l'information statistique sur les associations et les services qu'elles rendent à la société ont été soulignées depuis longtemps tant par le Cnis et le milieu associatif organisé (CNVA, CPCA) que par certains rapports officiels récents, comme les rapports Langlais, Morange, Vercamer et Ferry principalement. La politique de partenariat et de dialogue civil entre pouvoirs publics et associations nécessite en effet un système statistique pérenne et cohérent d'observation des associations. La constitution d'un groupe de travail Cnis sur ce thème est enfin un des points de sortie de la deuxième Conférence de la vie associative tenue en décembre 2009.

Toutefois, des progrès substantiels ont été réalisés à l'intérieur et à l'extérieur du système statistique public, depuis qu'a été remis en 1998 le rapport de la Mission du Cnis « Associations régies par la loi de 1901 » présidée par Guy Neyret. Le groupe a choisi de prendre comme point de départ le diagnostic du rapport Neyret, Nivlet et Rault, d'établir un bilan de l'ensemble des avancées au cours de la dernière décennie et de faire des propositions réalistes et hiérarchisées pour combler les nombreuses lacunes qui subsistent encore et améliorer les données existantes.

Le périmètre du rapport est celui des associations de la loi de 1901 et assimilées (code juridique 92), pour répondre à la demande et en continuité avec le rapport Neyret. Il exclut donc des organisations non lucratives proches, comme les fondations et les fonds de dotation, ainsi que les mutuelles et les coopératives. Cependant, pour pouvoir comparer les associations françaises à leurs homologues d'autres pays, le rapport retient aussi le concept d'institution sans but lucratif (ISBL), fondé sur un faisceau de cinq critères développés dans la version 2008 du Système de Comptabilité nationale. Les associations constituent environ 90% de ces ISBL et sont donc leur noyau dur.

L'itinéraire du groupe de travail a été balisé par les priorités exprimées par un des groupes préparatoires à la Conférence de la vie associative de 2009 et ces préconisations constituent les chapitres du rapport.

Poursuivre et compléter l'élaboration du Répertoire National des Associations et améliorer le fichier Sirène

Comme il n'existe pas de recensement des associations et que celles-ci sont soumises pour la plupart d'entre elles, du fait de leur petite taille, à très peu d'obligations administratives, l'univers des associations demeure mal connu et on manque donc de base de sondage. Depuis 2003, cependant, le Répertoire national des associations (RNA, ex Waldec) s'est progressivement constitué en rassemblant les informations recueillies au moment de la déclaration des associations, désormais dématérialisée. Seule l'administration centrale peut actuellement accéder au RNA.

Le RNA est exhaustif et peut donc en principe servir de base de sondage aléatoire pour les enquêtes auprès des associations ; il est aussi par construction parfaitement approprié pour suivre les créations modifications et dissolutions d'associations. Mais il ne s'agit que des dissolutions déclarées, qui ne forment, en toute hypothèse, qu'une faible fraction des associations cessant leur activité une année donnée. Il est donc vraisemblable que sur les 2 000 000 d'associations répertoriées depuis 1901, la moitié environ n'existe plus. La présence de ces associations mortes disqualifie donc le RNA comme base de sondage et entrave la disjonction des échantillons.

Le fichier Sirène, de son côté, enregistre une fraction substantielle des associations, 450 000 en 2010. En pratique, ce sont elles qui ont le poids économique le plus important ; constamment mis à jour par l'Insee, il contient des informations plus riches que le RNA (code APE en NAF rev2, effectif salarié) ;

la classification APE réalisée dans Sirène pose cependant problème car un trop grand nombre d'associations est versé à tort dans la catégorie 9499Z, « Associations non classées ailleurs ».

Le groupe propose les voies d'amélioration suivantes : apparier tout d'abord le RNA et Sirène, si possible en continu, pour actualiser le RNA et rendre cohérentes les informations contenues dans les deux répertoires afin de constituer une base de sondage pour les enquêtes sur les associations ; le RNA pourrait alors être ouvert aux chercheurs. Des enquêtes d'amélioration du RNA permettant d'identifier le pourcentage d'associations mortes et donc le nombre d'associations vivantes donneraient une base solide pour les extrapolations d'enquêtes. Il conviendrait également d'affiner et améliorer la classification des associations dans Sirène.

Améliorer et rendre cohérentes les données sur l'emploi associatif

Au cours de la dernière décennie, les données sur l'emploi associatif et les salaires versés se sont multipliées. L'emploi, et sa rémunération, constitue l'aspect de la vie des associations le mieux appréhendé par la statistique : on connaît précisément le nombre d'emplois, leur rémunération, leur localisation. Néanmoins, les sources administratives et les données issues des enquêtes donnent des résultats qui ne sont pas toujours cohérents ; clarifier et affiner ces données, jauger leurs forces et leurs faiblesses est donc essentiel.

Les données administratives sont exhaustives et de grande qualité : les bordereaux récapitulatifs de cotisations sociales constituent une information trimestrielle conjoncturelle sur l'emploi et les salaires collectée par l'ACOSS, mais cette source ne couvre pas les emplois non stabilisés et compte les emplois et non les salariés. Or les emplois atypiques et la multi-activité sont plus répandus dans les associations qu'ailleurs. Les DADS fournissent une information annuelle, moins fréquente et plus tardive que les BRC, mais sur un champ beaucoup plus étendu et avec un degré de détail beaucoup plus grand. Le dispositif CLAP réconcilie ces sources et les complète en privilégiant leur dimension locale. A partir de ce dispositif, l'Insee publie pour l'année n-2 des Tableaux nationaux et régionaux de l'économie sociale où les associations sont clairement isolées.

Les enquêtes générales sur l'emploi sont nombreuses ; elles ont pour objectif la description fine des caractéristiques de l'emploi. Isoler les associations par le code juridique est plus simple dans les enquêtes sur les entreprises que dans les enquêtes ménages. Les enquêtes spécialisées réalisées par la DREES portent sur le secteur sanitaire et social qui représente plus de la moitié des emplois associatifs

Pour améliorer l'information actuelle, le groupe propose de mobiliser l'enquête Emploi pour produire des données fines sur les caractéristiques des salariés des associations et leurs conditions d'emploi et de promouvoir la diffusion auprès des utilisateurs de données réconciliées sur l'emploi, en privilégiant les emplois équivalent temps plein de la source Insee-Clap cohérents avec la rémunération des salariés. Il recommande enfin de publier un indicateur avancé de l'évolution de l'emploi associatif à partir des données de l'ACOSS

Créer un dispositif pérenne d'observation du bénévolat.

La mobilisation de bénévoles est une caractéristique des associations, mais d'autres organismes non marchands, privés ou publics, peuvent bénéficier d'un bénévolat organisé, tandis qu'à l'inverse un bénévolat informel, destiné à des personnes extérieures au ménage du bénévole, peut se développer hors des associations. Le bénévolat est une ressource essentielle pour beaucoup d'associations employeurs et une ressource existentielle pour les associations sans salarié ; c'est aussi un élément de qualité de vie pour le bénévole comme pour les bénéficiaires des services qu'il rend. Cependant, peu d'attention lui est accordée par le Système statistique public, car il se situe en dehors de la frontière de production actuelle des comptes nationaux.

Après avoir clairement délimité le travail bénévole en traçant ses frontières avec le loisir, l'emploi rémunéré, le travail domestique et la formation, le groupe a constaté que le bénévolat ne laisse pas de traces administratives et exploré les deux types d'enquêtes, auprès des ménages ou auprès des associations, permettant d'appréhender la pratique bénévole. Les forces et les faiblesses de ces deux types d'enquêtes étant opposées, il convient de les combiner pour observer complètement le bénévolat. Les résultats étant extrêmement sensibles à la formulation des questions posées, il importe

donc d'aboutir à une méthodologie d'enquête simple et standardisée pour obtenir des comparaisons internationales significatives. Le groupe se prononce enfin en faveur de la valorisation monétaire du bénévolat.

Pour obtenir un dispositif complet d'observation du bénévolat organisé, le groupe recommande de réaliser tous les 5 ans une enquête approfondie Vie associative, en distinguant plus finement que dans l'enquête EPCV 2002 le statut juridique et le secteur d'activité des organisations destinataires du travail bénévole. Entre deux enquêtes quinquennales, des données sur l'évolution du bénévolat pourraient être recueillies en ajoutant un module spécifique dans une enquête existante de taille suffisante (enquêtes Emploi ou SRCV). L'adoption pour ces compléments du bref questionnaire proposé par le BIT permettrait d'obtenir des données comparables au niveau international. Par ailleurs des questions sur le nombre des bénévoles et leur temps de travail devront figurer dans l'enquête spécifique sur les associations dont il sera fait état plus loin. Des enquêtes ou entretiens plus ciblés pourront alors être entrepris par des chercheurs pour mieux cerner les trajectoires et motivations des bénévoles repérés par l'enquête Vie associative, et des enquêtes sectorielles sur le bénévolat dans les associations sportives, culturelles ou humanitaires seraient également bienvenues, à partir d'échantillons tirés du RNA.

Compléter la connaissance des ressources des associations

La connaissance des ressources des associations dans le système statistique public est très lacunaire et la demande du milieu associatif sur ce point est spécialement forte. Les sources administratives existent mais sont difficiles à mobiliser. Cependant, les travaux des chercheurs ont montré que des enquêtes auprès des associations sont fructueuses ; parmi les travaux réalisés sur le financement des associations, ceux du Centre d'économie de la Sorbonne (V. Tchernonog) sont les plus aboutis et proposent un cadre d'analyse cohérent des ressources des associations.

Le groupe de travail a donc longuement étudié la partie ressources de l'enquête la plus récente. Les ressources dont disposent les associations pour réaliser leurs projets proviennent principalement de quatre sources de financement : les cotisations des membres, les dons des particuliers et le mécénat d'entreprise, les recettes d'activité publiques ou privées, les subventions publiques. Ce classement est similaire à celui des comptes nationaux. Parmi les financements des associations, ceux issus de la sphère publique revêtent un caractère particulier, car ils témoignent de l'intérêt du décideur politique pour les projets associatifs et de l'enracinement des associations aux différents échelons territoriaux. Aussi un autre classement, par origine, du financement public est-il proposé : État, régions, départements, communes, organismes sociaux. L'approche par enquête permet également de connaître la structure des ressources par secteur d'activité et entre associations employeurs et sans salarié ainsi que la concentration de ces ressources. La comparaison de deux enquêtes consécutives permet de voir l'évolution du montant et de la structure des ressources des associations. Les limites de cette enquête tiennent à l'absence d'une base de sondage sur les associations : un échantillon représentatif de mairies transmet les questionnaires aux associations de leur commune, ce qui introduit inévitablement des biais. Enfin ce type d'enquête qui dépend du bon vouloir des financeurs ne peut être considéré comme pérenne.

Le groupe de travail préconise donc, et **c'est sa recommandation prioritaire**, de **mettre en place une enquête nationale périodique sur les associations** (associations employeurs à partir de Sirène dans un premier temps puis ultérieurement par tirage sur le RNA apparié à Sirène). Il souhaite que la double classification du financement public (avec ou sans contrepartie directe ; selon la collectivité d'origine) y soit apparente.

Pour rendre les sources administratives utilisables par le SSP, il conviendrait de proposer aux divers ministères concernés un modèle de classification standardisé pour que le « Jaune associations » devienne lisible. Il faudrait également demander à un échantillon représentatif de collectivités territoriales de classer les subventions qu'elles versent aux associations, portées en annexe de leur budget. Enfin on propose de réconcilier les diverses sources privées et publiques sur les dons et legs des particuliers et le mécénat d'entreprise.

Réaliser un compte satellite complet des ISBL

Ce point ne répond pas directement à une priorité de la Conférence de la vie associative, mais il a paru essentiel pour la comparabilité internationale et la connaissance de la valeur ajoutée du secteur non lucratif, la meilleure mesure de son poids économique. Le bouclage par les comptes nationaux constitue aussi une garantie de cohérence et facilite l'interprétation des évolutions temporelles.

La difficulté vient de ce que la comptabilité nationale classe les unités institutionnelles en fonction de leur fonction économique principale et accessoirement de leur type de ressource prédominante, marchande ou non marchande, alors que les associations tirent leur unité de leur statut juridique. Les associations et les autres ISBL sont donc présentes à la fois dans tous les secteurs institutionnels : Sociétés non financières (plus rarement financières), Administrations publiques, Ménages et ISBL au service des ménages. Cet éclatement ne permet pas de prendre la mesure de l'ensemble des ISBL. Ainsi, les salaires versés par les ISBLSM, secteur le mieux identifié, représentent moins de la moitié de ceux versés par les associations dans la source Insee-Clap.

Cependant, au fil des changements de base des comptes nationaux, le compte des ISBLSM s'améliore. La base 2005, en cours de finalisation, présente des progrès notables, par extension de son périmètre et par l'utilisation de sources statistiques plus homogènes, notamment les DADS, et de nomenclatures plus pertinentes, la NAF rev2 comportant, des catégories plus adaptées, au niveau d'agrégation usuellement retenu pour la publication.

On peut donc envisager de construire un compte satellite de l'ensemble des ISBL, en base 2005, conforme à la méthodologie de l'ONU et du SNA 2008, en prolongeant les travaux réalisés à titre expérimental par P. Kaminski en 2005 et en s'appuyant sur les avancées réalisées lors de la rénovation des ISBLSM. Ce compte satellite pourrait être renouvelé à chaque changement de base.

Disposer d'outils adaptés à l'évaluation d'indicateurs sectoriels de l'« utilité sociale » des associations

Bien que la notion d'utilité sociale des associations soit largement employée, sa définition ne fait pas l'objet d'un consensus général. Elle apparaît au début des années 1970 ; elle est précisée par l'instruction fiscale de 1998 et évoquée aussi bien dans les rapports Lipietz et Goulard que dans les bilans du CNVA et les travaux relatifs à l'évaluation des associations.

Face à cette demande imprécise, le rapport inventorie les travaux importants des chercheurs et des praticiens peu nombreux qui ont tenté une prise en compte multidimensionnelle et non monétaire de l'utilité sociale et en fait une synthèse. Ainsi, J. Gadrey répertorie trente-cinq critères élémentaires qu'il classe dans une grille de onze critères globaux eux-mêmes regroupés en cinq dimensions d'utilité sociale ; pour chaque dimension, le rapport signale les indicateurs qui, au sein du SSP pourraient être mobilisés. B. Perret propose une mesure du capital social, elle aussi multidimensionnelle, inspirée de Putnam mais adaptée à la France, qui pourrait être remplie si les recommandations de ce rapport se réalisent. Une application pratique aux associations du secteur de la formation en Languedoc-Roussillon (Culture et Promotion) est enfin présentée

En dépit de ces expérimentations, le groupe estime que le Système statistique public n'a pas la légitimité nécessaire pour définir l'utilité sociale des associations. Dans ces conditions, il faut renvoyer l'analyse préalable de cette question aux instances représentatives du monde associatif et au débat public. Ensuite, face à une demande consensuelle et stabilisée, il sera fondé d'interpeller la statistique publique pour qu'elle s'attaque aux questions soulevées par la mesure de cette notion et qu'elle propose des indicateurs pertinents.

En **conclusion**, le groupe de travail estime qu'un dispositif durable de connaissance des associations est réalisable à moyen terme. Un tel dispositif rencontre les préoccupations actuelles de mesure multidimensionnelle du bien-être ; les associations participent en effet à la fois à la vie politique du pays et à la création, à l'entretien ou à la réparation du lien social, tout en produisant une partie des services de santé, d'éducation et d'action sociale. La réalisation progressive d'un système statistique pérenne pourrait donc s'inscrire dans le sillage des travaux de suivi du rapport Stiglitz. Mais **un dispositif durable d'observation des associations n'aura pas lieu sans unité statistique dédiée, de préférence au sein du système statistique public.**

Introduction

Partout dans le monde existent sous des appellations diverses des regroupements associatifs et, dans les pays les plus différents par leur histoire, leur culture et leur niveau de développement, le nombre et le poids économique de ces organisations de la société civile croissent. En France, l'association se retrouve à toutes les périodes, comme l'ont montré les historiens de l'École des Annales¹, bien avant que la Loi de 1901 ne lui donne une forme juridique inchangée depuis plus d'un siècle. Depuis les années 1950, des associations de plus en plus nombreuses travaillent en partenariat avec l'État ou les collectivités territoriales ; cependant ce partenariat est entravé par la connaissance insuffisante des associations.

Les lacunes de l'information statistique sur les associations et les services qu'elles rendent à la société ont été soulignées depuis longtemps². Cependant des progrès ont été réalisés au cours des vingt-cinq dernières années, à l'intérieur et à l'extérieur du système statistique public et il est temps de faire le bilan de l'ensemble des statistiques produites, afin d'en mesurer les forces et les faiblesses. Le CNIS, instance de concertation entre producteurs et utilisateurs d'information statistique, est bien le lieu où la coordination de ces efforts dispersés et peu cohérents doit être réalisée et où des recommandations réalistes pour améliorer l'observation de la vie associative peuvent être proposées.

Disposer d'un *Tableau de bord annuel des associations* est un des points de sortie essentiels de la deuxième Conférence de la vie associative qui s'est tenue le 17 décembre 2009, à l'initiative de Martin Hirsch, alors Haut commissaire à la jeunesse, chargé de la vie associative. Ce tableau de bord est un préalable à une politique cohérente à l'égard des associations. C'est aussi un fondement de la représentativité des partenaires associatifs et un outil qui doit être partagé par les partenaires d'un dialogue civil qui se cherche en France et partout en Europe. C'est enfin un moyen pour les associations de se situer dans un ensemble de plus en plus complexe, de se comparer aux autres et de mesurer leur apport à l'économie et à la société. Une première version de ce tableau de bord sera proposée à l'issue de ce rapport ; il sera nécessairement incomplet et peu cohérent, mais il devrait s'améliorer au fil des ans, grâce à la critique des acteurs et à la réalisation des propositions de ce rapport.

Le mandat qui a été adressé à ce groupe de travail « Connaissance des associations » porte donc sur l'amélioration des outils d'observation du secteur associatif en France. Ce mandat (annexe 1) est dans le prolongement de l'Avis n°9 adopté par l'Assemblée plénière du Cnis le 23 janvier 2009 :

«...Le Conseil demande au système statistique public d'améliorer la connaissance des associations. Il souhaite que la mesure du travail bénévole soit améliorée, comme le recommande l'Organisation internationale du travail. Une périodicité régulière de ces travaux et des statistiques harmonisées de l'Économie sociale devraient permettre une analyse étayée de l'évolution du tissu associatif »

Cependant, le mandat du groupe est plus limité que celui de l'Avis général 2010, n°21 :

« La Conférence de la vie associative 2009 demande d'améliorer la connaissance des associations et de l'économie sociale. Dans cette perspective, le Cnis mettra en place un groupe de travail début 2010 ».

0.1 - Historique de la demande

Le mandat qui nous a été adressé répond tout d'abord à une demande réitérée et de longue date du milieu associatif organisé, qu'il s'agisse du Conseil national de la vie associative (CNVA) dans sa fonction experte et consultative auprès du Premier ministre ou de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) dans son rôle de représentation citoyenne et d'interface avec le milieu politique.

¹ Maurice Agulhon et Fernand Braudel principalement.

² Pour ne citer qu'un exemple : Archambault E. « les associations en chiffres », *Revue des études coopératives*, 4^{ème} trimestre 1984.

0.1.1. Position du CNVA

Le CNVA a toujours revendiqué que soient recherchés les moyens d'une connaissance réelle et actualisée de la vie associative. Le développement du suivi statistique du secteur associatif et de son activité, en liaison avec l'Insee (connaissance et classification des associations, analyse des sources de financement et du poids économique et social) est un objectif prioritaire³.

Par ailleurs, le CNVA a participé au groupe de pilotage de la mission Cnis, «Associations régies par la loi de 1901» dont il a soutenu les propositions : «afin de dresser une véritable démographie des associations et d'obtenir des données économiques et qualitatives les concernant, il convient de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour créer un dispositif d'observation à partir des propositions contenues dans le rapport»⁴. Cette demande d'amélioration de la connaissance statistique des associations s'exprime également aux Assises de la vie associative (1999), lors de la première Conférence de la vie associative (2006) et dans chacun des Bilans de fin de mandature du CNVA.

Enfin lors des travaux préparatoires à la deuxième Conférence de la vie associative (2009), le CNVA a émis les propositions suivantes :

- Faire la synthèse des travaux statistiques existants, qu'ils émanent du système statistique public, des milieux universitaires, des fédérations associatives ou du secteur privé. Mesurer les forces et faiblesses de ces instruments afin de les utiliser judicieusement, de les compléter et de progresser vers une approche consensuelle.
- Disposer d'outils partagés par tous : nomenclatures, concepts, méthodes, pour garantir la cohérence de l'information et faciliter les comparaisons entre régions et entre pays.
- Préférer à l'extension des enquêtes annuelles d'entreprises une enquête spécifique au secteur non marchand.
- Renouveler périodiquement une enquête sur le travail bénévole en distinguant plus finement le statut juridique et le secteur d'activité des organisations destinataires. Mieux distinguer dans les enquêtes emploi du temps la participation aux associations, en tant qu'utilisateur ou adhérent, du travail bénévole qui s'y exerce.
- Mieux utiliser les sources administratives existantes : les budgets des associations fournis aux autorités de tutelle ou mis en ligne sur leurs sites, le « Jaune » et les annexes aux budgets des collectivités territoriales.

0.1.2. Position de la CPCA

La CPCA, préalablement à la deuxième Conférence de la vie associative, « souhaite avancer vers une comptabilisation globale de la richesse sociale, économique et environnementale produite par les activités sans but lucratif ». Ses priorités sont les suivantes :

1. mesurer les effets globaux de l'activité associative de proximité, en particulier les services rendus par les bénévoles.
2. mesurer le poids économique des associations en région.
3. construire un compte satellite, des associations plutôt que des organismes sans but lucratif, qui permette d'obtenir une vision d'ensemble et ne se limite pas aux associations non employeurs.
4. étendre les enquêtes annuelles de l'Insee au secteur non marchand et par secteurs d'activités.

³ CNVA, *Le CNVA au service de la liberté associative* La Documentation Française, 2001

⁴ Repris dans : *Avis du CNVA sur le document de synthèse du groupe préparatoire de la 2^{ème} Conférence de la vie associative*, octobre 2009.

0.1.3. La demande exprimée par les rapports récents

Le mandat du groupe répond enfin à une recommandation qui constitue un préalable plus ou moins précis, voire une figure imposée, de tous les rapports récents sur les associations, qu'ils émanent d'élus politiques ou de personnalités administratives. Ainsi, le rapport de Pierre Morange, député des Yvelines, (octobre 2008), sur « la gouvernance et le financement des structures associatives » est le plus précis. Il préconise de :

- Faire du « jaune » budgétaire sur les associations un document lisible et utilisable, offrant une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État, ainsi que des dépenses fiscales en faveur du secteur associatif.
- Disposer de chiffres fiables : finaliser le fichier Waldec⁵, mettre en place et assurer le suivi annuel d'un panel d'associations.
- Mobiliser la statistique publique en créant un compte satellite des institutions sans but lucratif (ISBL) et créer une unité en charge des organismes non marchands à la direction générale de l'INSEE.

Le rapport de Jean-Louis Langlais, inspecteur général de l'administration honoraire, remis en juin 2008, propose que l'Insee finalise le compte satellite des ISBL et utilise le fichier Waldec pour agréger un certain nombre de données. Le rapport de Francis Vercamer, député du Nord, remis en avril 2010, porte sur l'ensemble plus large que constitue l'économie sociale et solidaire. La première de ses 50 recommandations est de « combler les lacunes statistiques du secteur de l'économie sociale et solidaire en confiant à l'Insee la mission d'établir un programme d'action, de concert avec les représentants du secteur concerné ». Enfin le rapport de Luc Ferry, président du Conseil d'analyse de la société, publié en septembre 2010, insiste sur le préalable statistique indispensable pour définir la représentativité des associations et légitimer leur participation au dialogue civil, car « le dialogue avec le monde associatif pâtit d'une connaissance par trop imprécise de ses caractéristiques objectives ».

C'est donc à la conjonction de plusieurs demandes que souhaite répondre le rapport de ce groupe de travail. Compte tenu des brefs délais qui lui étaient impartis (début des travaux en avril 2010, remise d'un rapport d'étape en octobre 2010), il est parti d'un socle, le rapport de la mission du CNIS « associations régies par la loi de 1901 » de Guy Neyret, Jean-Marie Nivlet et Daniel Rault, remis en novembre 1998. Notre groupe de travail a retracé essentiellement les évolutions de l'information statistique constatées depuis cette date, à l'intérieur comme à l'extérieur du système statistique public. Corrélativement, il a adopté le même périmètre d'étude, les associations de la loi 1901, correspondant à la catégorie juridique 92⁶, sans traiter des autres organisations de l'économie sociale, ce qui correspond aussi à la demande adressée par la Conférence de la vie associative.

0.2 - Un point de départ : la mission du CNIS « associations régies par la loi de 1901 »

0.2.1. Un diagnostic précieux

La mission CNIS présidée par Guy Neyret, inspecteur général de l'Insee, a rendu un rapport extrêmement précis et documenté, au terme de trois années d'investigation au cours desquelles elle a

⁵ Nom initial de l'actuel Répertoire national des associations (RNA), par référence évidente à Waldeck-Rousseau, l'initiateur de la loi de 1901. Depuis les critiques adressées au fichier Edwige, il a été décidé de ne plus désormais attribuer de nom propre ou de prénom à des répertoires...

⁶ La catégorie juridique 92 comprend les associations de la loi de 1901 et assimilées

9210 - Association non déclarée

9220 - Association déclarée

9221 - Association déclarée d'insertion par l'économie

9222 - Association intermédiaire

9223 - Groupement d'employeurs

9224 - Association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle

9230 - Association déclarée, reconnue d'utilité publique

9240 - Congrégation

9260 - Association de droit local (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle).

pu procéder à 130 auditions et réaliser des enquêtes approfondies auprès de très nombreuses fédérations et grandes associations. Ce travail très complet a bénéficié également de l'appui d'un pôle de compétence sur l'économie sociale en Auvergne et d'un comité de pilotage d'une trentaine de personnes.

Le rapport Neyret, Nivlet et Rault, dans sa première partie, a formulé un diagnostic sur la situation en 1998 qui reste encore largement d'actualité et sur lequel le groupe de travail ne reviendra pas : la demande associative, qu'elle soit sectorielle ou interassociative a peu changé et l'audit des sources statistiques existantes, très finement recensées et analysées dans leur potentiel et leurs limites, reste dans l'ensemble valable, *mutatis mutandis*. On trouvera en annexe 5 la synthèse du rapport de la mission du CNIS « associations régies par la loi de 1901 ».

0.2.2. Des recommandations ambitieuses...

Si notre groupe de travail actuel a pris comme point de départ le diagnostic formulé par la mission Cnis « associations régies par la loi de 1901 », retraçant essentiellement les évolutions importantes constatées au cours de la décennie écoulée depuis la remise de ce premier rapport, il s'en démarque fortement par ses recommandations beaucoup moins ambitieuses et sans doute plus réalistes. On rappelle ici les propositions du Rapport Neyret :

- 1- Peignage du répertoire Sirene sur les associations employeurs pour obtenir une base de données sur les associations localisée à l'extérieur de l'Insee
- 2- Exploitation des DADS pour un tableau annuel de l'emploi dans les associations
- 3- Mise en concordance des fichiers CA3 et CA12 de la DGFIP avec Sirene
- 4- Mise en place d'un groupe de travail « Comptabilité publique – Insee » sur les destinataires des financements publics
- 5- Création d'une base de données sur les associations dans le SSM à créer à la DIIESES
- 6- Mise en place et suivi annuel d'un panel d'associations
- 7- Lancer une enquête sur le bénévolat dans les associations employeurs
- 8- Préparer un ouvrage de synthèse annuel sur les associations par le SSM-DIIESES
- 9- Associer la statistique à l'évolution de la réglementation administrative et sociale sur les associations
- 10- Étude de la possibilité d'une base de référence pour les très petites associations (absentes de Sirene)
- 11- Créer un groupe de travail sur les nomenclatures du non marchand
- 12- Définition d'un programme statistique spécialisé sur le non marchand
- 13- Améliorer la coordination des études et valoriser les synergies entre MIRE, Plan Urbain, CNRS... Aboutir à des nomenclatures communes et des référentiels publics
- 14- Création d'une commission des services privés non marchands
- 15- Créer une unité en charge des organismes non marchands à la DG INSEE
- 16- Créer un SSM à la DIIESES
- 17- Insertion d'un cadre statisticien au Ministère de l'intérieur et au Ministère de la jeunesse et des sports
- 18- Création d'un Centre d'études et de documentation associative au CNVA.

Préliminairement à ces 18 propositions, le rapport recommandait le lancement à l'Insee d'une enquête annuelle d'organisme pour recueillir des informations financières homogènes et des variables spécifiquement associatives, comme les liens fédératifs ou le travail bénévole. Cette enquête devait également fournir les données de cadrage et de validation permettant de tirer le meilleur parti des sources administratives ou autres. Cette enquête n'a pas été réalisée au sein du système statistique public. En revanche, les enquêtes Matisse/ Centre d'économie de la Sorbonne pallient largement cette lacune, avec une périodicité approximativement quinquennale et, par défaut, elles réalisent certaines des propositions du rapport Neyret.

0.2.3. Insuffisamment réalisées par le système statistique public

Des 18 propositions que l'on vient de rappeler, seules cinq ont été réalisées ou ont connu un début de réalisation au sein du système statistique public :

La deuxième proposition a été intégralement réalisée et même dépassée : les DADS et d'autres sources (MSA,...) ont été exploitées dans le cadre des Tableaux harmonisés de l'économie sociale,

mis en ligne par l'Insee depuis 2008, à partir de l'année 2005. On dispose ainsi d'un tableau de l'emploi dans les associations (mais aussi les coopératives, les mutuelles et les fondations), en NES 16. Ces tableaux renseignent en outre sur d'autres variables que l'emploi (nombre d'établissements, ventilation de la masse salariale, quelques caractéristiques des salariés) et ils sont publiés pour la France entière, les 22 régions et les DOM, ce qui permettra une analyse fine de la dynamique associative, aux niveaux national et régional. C'est là une avancée majeure, on y reviendra au chapitre 2.

La première proposition a aussi été largement réalisée ; le fichier Sirene, considérablement élargi à des associations non employeurs, a également progressé en qualité, et nombre des erreurs initiales de classement des associations par APE ont été redressées. Des progrès restent encore à faire cependant en termes de nomenclature d'activité, comme on le verra ultérieurement. Par ailleurs, le Répertoire national des associations (RNA), initialement nommé Waldec, a été réalisé ; c'est une base de données extérieure à l'Insee, mais statistiquement pauvre, comme on le verra au chapitre 1.

La troisième proposition de mise en concordance des fichiers fiscaux et de Sirene a été réalisée par le fichier Ficus, mais elle concerne principalement les associations fiscalisées qui sont très minoritaires. À cet égard, on peut regretter que la proposition 9 n'ait pas été appliquée lors de l'application de l'instruction fiscale de 1998⁷. L'application de cette instruction fiscale, à laquelle à notre connaissance les services statistiques n'ont pas été associés, a en effet entraîné plusieurs années de négociations entre la Direction générale des impôts et les fédérations ou regroupements associatifs pour aboutir à une situation qui fait consensus.

La proposition 13 a aussi été suivie d'effet, puisque trois appels à proposition d'études et de recherche ont été lancés avec succès, par la DIES/DIIESES et par le Plan urbain :

- deux appels conjoints en 1997, l'un par la MiRE ("produire les solidarités, la part des associations"), l'autre par le Plan urbanisme construction architecture ("cadre de vie, environnement et dynamiques associatives")
- l'appel à projets MiRE-DIES a été lancé en juillet 2001 sur le thème de « l'économie sociale et solidaire en région », avec un accent fort sur l'identification de l'utilité sociale.

Ces trois appels d'offres ont largement contribué à orienter durablement des équipes de recherche, généralement pluridisciplinaires sur cet objet jusqu'alors peu fréquenté qu'est l'association.

Enfin la proposition 17 a été à moitié satisfaite, puisqu'une Mission d'étude et d'observation statistique (MEOS) a été créée au Ministère de la jeunesse et des sports en 1999, plus d'ailleurs pour observer l'économie du sport et les pratiques sportives que les associations. Brahim Laouisset occupe actuellement le poste de cadre statisticien préconisé par le rapport ; la mission travaille cependant peu sur la vie associative.

Parmi les autres propositions, la septième et la dixième ont été réalisées, par défaut, dans les enquêtes Matisse/Centre d'économie de la Sorbonne sous la direction de Viviane Tchernonog. Ces enquêtes donnent notamment des informations sur le travail bénévole dans les associations employeurs et sans salarié. Elles constituent - et constitueront sans doute longtemps encore - l'unique base de données sur les très petites associations, absentes de Sirene. Toutes les autres recommandations, les plus institutionnelles en particulier, n'ont pas été suivies d'effet.

Quelles sont les causes de cet échec relatif des recommandations ambitieuses et cohérentes du rapport de la mission du CNIS « associations régies par la loi de 1901 » ? La première tient sans nul doute au coût en ressources humaines nécessaires, estimées par la mission elle-même à 11 emplois équivalent temps plein, soit 2 administrateurs, 5 attachés, 4 cadres B et C. Elle tient aussi à la fragilité et au bicéphalisme des unités à créer pour mettre en œuvre ce programme : un SSM à la DIIESES (Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale en économie sociale) et une unité chargée des organismes non marchands à l'Insee⁸. Or la DIIESES était une structure politique interministérielle, ce qui était un choix pertinent car les associations et les autres organismes de l'économie sociale relèvent du champ de compétence de nombreux ministères, mais elle était dotée de moyens financiers et humains limités et en constante réduction. Depuis janvier 2010, sous le nom de MISES, elle n'est plus qu'une mission de la Direction générale de la cohésion sociale, sans budget

⁷ Dont on traitera au chapitre 6.

⁸ Cette dernière recommandation est reprise par le rapport Morange.

autonome. L'Insee n'a évidemment pas la même fragilité politique, mais force est de constater qu'aucune unité chargée des organismes non marchands n'a été créée.

Cependant, un certain nombre d'initiatives en dehors du système statistique public ont défriché le terrain et répondu à certaines des recommandations du rapport Neyret. On examinera ces initiatives, qu'elles émanent des chercheurs, du milieu associatif lui-même ou d'entreprises d'économie sociale⁹ dans la suite de ce rapport, on rappellera aussi les progrès méthodologiques intervenus au sein du système statistique public depuis 1998, dès lors qu'ils recèlent un potentiel d'amélioration de la connaissance des associations.

Un système cohérent et pérenne d'observation statistique est cependant plus que jamais nécessaire, aujourd'hui encore plus qu'en 1998, car les associations ont connu une expansion spectaculaire en France et dans la plupart des pays du monde.

0.3 - Les associations un acteur social, politique et économique en croissance en France et ailleurs

Depuis 2001, près de 70 000 associations de la loi de 1901 se sont créées chaque année (Tableau 0.1) alors que le nombre de créations n'était que de 20 000 environ dans les années 1960 et de moins de 30 000 dans les années 1970. Après les premières lois de décentralisation, le seuil de 50 000 créations annuelles a été franchi au milieu des années 1980 ; celui des 60 000 dans la décennie 1990¹⁰. Certes, un certain nombre de ces associations nouvellement créées sont éphémères et d'autres sont nées de recompositions d'associations antérieures ; il n'en demeure pas moins que cette progression très rapide témoigne d'une vitalité sans précédent du secteur associatif en France.

Tableau 0.1 : Les créations annuelles d'associations

1997	62 842
1998	63 525
1999	56 988
2000	60 808
2001	69 297
2002	58 742
2003	71 514
2004	66 503
2005	67 854
2006	67 297
2007	69 647
2008	71 556
2009	69 486
2010	66 110

Source: Ministère de l'Intérieur ; Journal officiel

Le rapport Neyret, Nivlet et Rault avait procédé, à partir des fichiers UNEDIC, à une estimation du nombre d'établissements dépendant d'associations et des emplois salariés de ces établissements en 1995 : 110 000 établissements employant 1 200 000 salariés. Ces salariés étaient également répartis entre grands secteurs d'activité. Dans le tableau 2, on confronte ces estimations avec les données beaucoup plus fiables du Tableau de l'économie sociale pour l'année 2008 (Insee-Clap). Pour les deux années les effectifs du secteur associatif sont comparés à ceux de la France entière, ce qui donne une certaine idée du poids économique relatif des associations.

⁹ Pour ne citer qu'un exemple, la proposition 18 a été partiellement réalisée, non pas au CNVA, sans moyens, mais par deux banques coopératives : la base de données bibliographiques sur l'économie sociale en ligne SYDES, à l'initiative du Crédit coopératif, et l'Associathèque, centre de documentation en ligne sur les associations, à l'initiative du Crédit mutuel.

¹⁰ Longtemps, ces chiffres portant sur les associations déclarées en sous-préfecture ou préfecture et centralisés par le Ministère de l'intérieur ont été les seuls chiffres officiels sur les associations, avec le nombre des adhérents aux différents types d'associations (Archambault, 1984, op. cit.).

Tableau 0.2 : le poids économique du secteur associatif en 1995 et en 2008

	1995		2008	
	Effectifs	% du total France	Effectifs	% du total France
Établissements	110 000	3,7%	181 732	7,7 %
Salariés, dont :	1 200 000	5,3%	1 768 168	7,8 %
- Santé et action sociale	560 000	~25 %	940 023	
<i>Dont Santé</i>			127 979	8,2 %
<i>Dont Action sociale</i>			812 044	59,6 %
- Éducation	167 000	~10 %	336 856	20,2 %
- Arts, spectacles et loisirs	85 000	~30 %	112 298	42,0 %
- Autres services et non classés ailleurs	388 000		378 991	

Source : Neyret, Nivlet et Rault, pour 1995 ; Insee-Clap pour 2008

Certes, ce tableau ne donne que des ordres de grandeur pour l'année 1995 et les données issues de sources différentes ne sont pas strictement comparables. Il n'en reste pas moins qu'au cours de la période 1995-2008, les établissements associatifs ont connu un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 4 % et leurs emplois salariés de 3 %, témoignant également d'un dynamisme associatif, supérieur à celui du reste de l'économie sur cette période. La santé et surtout l'action sociale constituent la part la plus importante des effectifs salariés en 1995 comme en 2008, et cette part relative augmente sur la période. L'action sociale est d'ailleurs l'unique secteur d'activité où l'on compte plus d'emplois associatifs que d'emplois publics, le secteur privé lucratif étant actuellement très peu présent dans ce domaine. Les effectifs salariés de l'éducation sont peu comparables pour les deux années ; cependant les emplois de l'enseignement et de la formation du secteur privé non lucratif représentent un emploi sur cinq en 2008. Les associations ont aussi un poids important - deux emplois sur cinq en 2008 - dans le domaine des arts, du spectacle vivant et des loisirs.

Enfin, si les autres secteurs d'activité, à moindres effectifs, sont mieux identifiés dans les chiffres Insee-Clap, surtout depuis l'application en 2008 de la nomenclature NAF rev 2, il subsiste une catégorie « Non classé ailleurs » beaucoup trop importante, en 2008 comme en 1995. L'importance en volume de la branche « Autres services et nca » en 2008 est due en partie au grand nombre d'associations ne disposant pas d'un code d'activité explicite (code APE 94.99Z : « Autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire »). On reviendra au chapitre 1 sur ce problème majeur.

La croissance du poids économique des associations n'est pas une spécificité française. La part relative de leurs homologues augmente partout, dans tous les pays de tous les continents, développés ou en développement, ainsi que le montrent les travaux du Programme de comparaison du secteur sans but lucratif, initié en 1990 par l'université Johns Hopkins et permanent depuis lors¹¹. Il est donc nécessaire de mieux mesurer l'activité économique des associations en France, plus régulièrement, pour pouvoir procéder à des comparaisons internationales et pour mieux éclairer les pouvoirs publics qui entrent en relation avec elles.

Certes, leur poids économique ne dit pas tout des associations et ne dit sans doute pas le principal. Les associations ont prioritairement un objet social autre qu'économique (Annexe 9). Leur apport à la qualité de vie de leurs adhérents, à la détection des besoins sociaux, à la construction ou à la réparation du lien social, à la dignité et à la survie des plus démunis, à la citoyenneté, à la délibération et à la participation politique, au renouvellement des élus politiques, à la sauvegarde de l'environnement et au développement des territoires... est l'essentiel de leur projet associatif. Leur activité économique n'est le plus souvent qu'un sous-produit – ou plutôt un produit lié - de la réalisation de ce projet. Tous ces apports qualitatifs et multidimensionnels seront abordés dans le sixième et dernier chapitre de ce rapport qui porte sur la « plus-value associative » et sa mesure possible, même si cette demande forte d'un milieu associatif qui doit constamment rendre compte de son utilité sociale constitue plus un prolongement que le cœur du présent rapport.

¹¹ SALAMON L., ANHEIER H. et alii, *Global civil society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volume 1, 2^e édition, Baltimore, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2004.

SALAMON L., SOKOLOVSKI W. et alii, *Global civil society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Volume 2, Kumarian Press, 2004.

Il reste à déterminer plus précisément le périmètre que le mandat du Bureau du Cnis a assigné à ce rapport et ses limites.

0.4 - Le périmètre du rapport

0.4.1. Les associations de la loi de 1901.

Conformément au mandat du groupe de travail, ce rapport s'attachera à l'ensemble des associations qui correspondent au code juridique 92, les associations de la loi du 1^{er} juillet 1901 ou assimilées énumérées dans la note 5 supra. Le texte de la loi de 1901, inchangé dans ses grandes lignes depuis cette date, est un exemple de pérennité juridique dans un pays à la législation fluctuante, parce qu'il est d'une grande simplicité et laisse entière liberté aux fondateurs d'associations de déterminer leurs statuts, leur mode de fonctionnement et leur gouvernance (cf. Annexe 6). C'est cette grande liberté et l'absence de tout contrôle a priori qui font que l'on trouve sous le même statut juridique des associations très diverses dont la plupart sont considérées comme respectueuses de l'esprit de la loi de 1901, mais aussi d'autres qui auraient dû logiquement adopter un statut plus contraignant, mais plus conforme à la réalité de leur activité ou de leur gouvernance.

Le code juridique est une entrée commode pour repérer les associations, mais il ne faut pas lui demander plus qu'il ne peut donner. Souvent les responsables associatifs qui ont été auditionnés ont souhaité que le système statistique fasse le partage entre les « vraies associations » et les « fausses associations », c'est-à-dire les « faux-nez » de l'administration ou des entreprises lucratives déguisées¹². Or le système statistique public n'est ni un juge ni un organisme de contrôle et ce n'est évidemment pas son rôle d'opérer ce tri, pas plus qu'il ne peut juger si les entreprises sont vertueuses ou délinquantes ou si la morphine sert à calmer la douleur ou à détruire les drogués.

0.4.2. Les organisations proches des associations exclues du périmètre du rapport

En s'attachant aux seules associations (CJ 92), ce rapport ne traitera donc pas des fondations (CJ 93), organisations dont l'origine remonte à l'Ancien régime, mais dont les statuts juridiques ont été précisés récemment par les lois de 1987 (fondations reconnues d'utilité publique), de 1990 (fondations d'entreprise) et par la loi Aillagon d'août 2003 qui crée trois nouvelles formes de fondations : les fondations de coopération scientifique, universitaires et partenariales. Comme existent également depuis longtemps des fondations abritées, sans personnalité morale, sous égide de la Fondation de France et de l'Institut de France principalement, le paysage des fondations est assez compliqué et très effervescent¹³. Depuis longtemps, la France comptait beaucoup moins de fondations que les pays de développement comparable ; on assiste actuellement, surtout depuis 2003, à un phénomène de rattrapage.

De plus, à ces catégories de fondations s'ajoutent, dans le cadre de la loi du 4 août 2008, les fonds de dotation qui sont des personnes morales à but non lucratif, créées par des personnes physiques ou morales pour recueillir des dons et des legs. Il faudra sans doute, à l'avenir, tenir compte des fondations et des fonds de dotation dans le périmètre associatif, car de nombreuses associations faisant appel à la générosité publique se constituent en groupes associatifs, l'association mère ayant pour filiale une ou plusieurs fondations sous égide et/ou fonds de dotation.

¹² Il faut dire cependant que le nombre de ces « fausses associations » s'est réduit depuis l'application de l'instruction fiscale de 1998.

¹³ L'Observatoire de la Fondation de France enquête régulièrement sur les fondations, univers mieux connus que celui des associations. Cependant, ce panorama des fondations, consultable en ligne sur le site de la Fondation de France ne recense pas les très nombreuses fondations abritées par l'Institut de France, qui ne répond pas aux enquêtes.

Ce rapport ne traitera pas non plus des autres entreprises de l'économie sociale¹⁴, coopératives et mutuelles, bien que les liens entre les différentes composantes de l'économie sociale se soient resserrés depuis trois décennies, souvent sous l'impulsion des pouvoirs publics. Les Tableaux harmonisés de l'Économie sociale ont été construits après consensus sur son périmètre, au terme de négociations entre l'Insee et le Conseil national des Chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES). Ces Tableaux montrent qu'au sein de l'économie sociale, les associations se taillent la part du lion, que ce soit pour le nombre d'établissements employeurs (84%) ou pour les effectifs salariés (78%). Cependant, les associations emploient seulement 76% des effectifs salariés ETP, car l'emploi à temps partiel y est plus répandu que dans les coopératives et mutuelles (Annexe 4).

La réalité associative existe partout dans le monde, mais si les lois sur les associations de la Belgique, de l'Espagne et du Portugal, comme celles des pays africains francophones, sont très proches de la loi de 1901 qui les a souvent inspirées, les législations des autres pays sont fort différentes¹⁵, les appellations de leurs entités non lucratives sont elles aussi très diverses, ce qui ne facilite pas la comparaison internationale.

0.5 - Association, terme à usage national, et institution sans but lucratif (ISBL), terme à usage international

0.5.1. Des termes différents recouvrent une réalité proche

Tableau 0.3 : L'imbroglie terminologique

(Les termes en français et en *anglais* désignent à la fois les organisations et le secteur dans son ensemble. Un même pays peut utiliser plusieurs termes¹⁶)

Caractéristique privilégiée	Termes utilisés	Pays concernés
• Charitable	<i>Charities/charitable sector</i> <i>Philanthropy</i>	Royaume-Uni, Etats-Unis, Japon Australie, Nouvelle-Zélande, Irlande, Canada Etats-Unis, Canada
• Bénévole	<i>Voluntary organisations/sector</i>	Royaume-Uni, Irlande, pays scandinaves
• Indépendant	Tiers secteur/ <i>Third sector</i> Troisième système/ <i>Third system</i> <i>Independent sector</i> ONG/NGO <i>Société civile/civil society</i>	La plupart des pays Récent : Union européenne Etats-Unis Pays en développement, Afrique sub-saharienne La plupart des pays
• Exonéré fiscalement	<i>Tax-exempt sector</i>	Etats-Unis
• Sociale et • solidaire	Association, Economie sociale / <i>social economy</i> Economie solidaire, économie populaire	France, Belgique, Europe du Sud, Union Européenne Union Européenne, Brésil, Amérique Latine
• Sans but lucratif/ non lucratif	<i>Nonprofit/non for profit org/ sector</i> ISBL/NPI	Pays anglo-saxons, Allemagne Europe continentale SCN93, SEC95, SNA2008

¹⁴ Les entreprises de l'économie sociale obéissent théoriquement aux principes suivants :

- Liberté d'adhésion
- Solidarité entre les membres.
- Gestion démocratique selon le principe « un homme, une voix ».
- Indépendance à l'égard des pouvoirs publics.
- Non-lucrativité ou lucrativité limitée.
- A-capitalisme ; le capital et les réserves sont impartageables.

¹⁵ Cf : DOUCIN M. Guide de la liberté associative dans le monde, La Documentation Française, 2000

Même en France, pour des raisons historiques liées à leur appartenance à l'Allemagne entre 1971 et 1918, l'Alsace et la Moselle dérogent à la loi de 1901. Leurs associations ont un statut de droit local proche de celui de l'Allemagne qui leur accorde la pleine capacité juridique, alors que les associations simplement déclarées dans le reste de la France se bénéficient que d'une capacité juridique limitée.

¹⁶ Ce tableau est commenté dans Archambault E et Kaminski P, « Vers un compte des institutions sans but lucratif en France », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, n°293 et 294, 2004.

Dans ce rapport, en réponse au mandat qui a été adressé au groupe de travail on s'intéressera principalement aux associations en France, mais évidemment les associations françaises souhaitent connaître leurs homologues des autres pays et se comparer à elles. Elles se trouvent alors confrontées à un imbroglio terminologique résumé dans le tableau 0.3., où l'on voit que, pour désigner des organisations qui œuvrent le plus souvent dans les mêmes secteurs d'activité et dans le même esprit, on utilise des appellations très différentes, insistant sur l'un des caractères spécifiques des dites organisations. Pour compliquer encore la comparaison, les périmètres que recouvrent les termes adoptés préférentiellement par les divers pays sont le plus souvent à géométrie variable.

0.5.2. L'institution sans but lucratif, concept du Système de comptabilité nationale

Pour sortir de cet imbroglio terminologique et dans un souci de comparabilité internationale on traitera donc aussi dans ce rapport des institutions sans but lucratif (ISBL), terme plus abstrait mais plus général que celui d'association. Ce terme est retenu par le Système international de comptabilité nationale SCN 93. Selon le SCN 93, les ISBL sont :

« des entités productrices de biens et de services dont le statut ne leur permet pas d'être une source de profit ou de tout autre gain financier pour les unités qui les ont créées, qui les contrôlent ou les financent. En pratique, leurs activités productives peuvent générer soit des excédents soit des déficits, mais si un excédent est réalisé, il ne peut pas être approprié par d'autres unités institutionnelles »¹⁷.

Cette définition est précisée dans le *Manuel des Institutions sans but lucratif dans le système de Comptabilité nationale* de l'ONU¹⁸. Selon ce manuel, ce concept est fondé sur un faisceau de critères qui doivent être simultanément réalisés ; une ISBL est alors :

1) une *institution*, avec un minimum d'*organisation* formelle, ce qui distingue l'ISBL de l'unité statistique « ménage » et des associations temporaires de personnes pour soutenir, par exemple, un candidat à une élection. La déclaration d'une association qui lui fait acquérir la personnalité morale consacre ce caractère institutionnel en France. Cependant des associations non déclarées, mais organisées et ayant duré au moins un an, satisfont à ce critère.

2) *sans but lucratif*, c'est-à-dire *ne distribuant pas de profit*. Les institutions n'ont pas pour finalité la création de profit ; elles peuvent cependant accumuler des excédents qui seront affectés à leur mission fondamentale, à condition qu'aucune fraction n'en soit redistribuée aux membres, aux fondateurs ou aux administrateurs (ni aux propriétaires, dans les pays où ils existent). Ce critère correspond à la définition juridique et fiscale de la non lucrativité en France ; il élimine théoriquement les associations para-lucratives.

3) *privée*, c'est-à-dire *institutionnellement distincte des administrations publiques*.

L'organisation considérée n'est habilitée à exercer pour son compte aucun pouvoir souverain. Elle peut recevoir une délégation de service public, mais ce pouvoir peut lui être retiré par les pouvoirs publics. Elle peut bénéficier d'un financement public notable voire total et peut avoir des administrateurs représentants des pouvoirs publics, à condition qu'ils ne soient pas majoritaires. Ce critère, difficile à appliquer intégralement, élimine les associations para-publiques ou para-municipales.

4) *auto-administrée*, c'est-à-dire en mesure de conduire ses propres activités et sa gestion. Certes, aucune organisation n'est totalement indépendante, mais elle doit bénéficier d'une autonomie suffisante dans sa gestion quotidienne ; elle doit avoir la possibilité de se dissoudre de sa propre autorité, de changer son règlement intérieur, de modifier sa mission ou sa structure interne sans obtenir l'autorisation d'une autorité quelconque. Si cette autorité nomme des administrateurs au sein de l'organisation, ceux-ci doivent rester minoritaires. Ce critère recoupe

¹⁷ Selon le SEC-1995 [3.31], « une institution sans but lucratif (ISBL) est une personne morale (juridique ou sociale) créée pour produire des biens ou des services et à laquelle son statut interdit de procurer un revenu, un profit ou tout autre gain financier à l'unité qui la crée, la contrôle ou la finance ».

Nous préférons la formule plus neutre du SCN-1993, car l'association est créée pour réaliser un projet conforme à son objet social et non pour produire biens et services.

¹⁸ ONU *Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le système de comptabilité nationale*, ONU, Etudes méthodologiques, série F, n°91, New York, 2006.

pour une part le précédent, mais il est plus large et s'applique aussi aux associations et fondations créées par des entreprises et il permet également d'identifier les filiales des groupes associatifs

5) à *participation non obligatoire*, ce qui signifie que « la qualité de membre et les apports en termes de temps et d'argent ne sont ni obligatoires, ni prescrits par la loi ou assimilés d'une façon ou d'une autre à une condition de citoyenneté ». Ceci exclut par exemple les caisses de sécurité sociale (de statut privé, on le rappelle) ou l'AGIRC et l'ARRCO, régimes de retraites complémentaires à participation obligatoire, ou encore dans d'autres pays que la France les tribus, castes et clans auxquels on appartient par naissance.

Dans le champ des ISBL, on trouve donc toutes les « vraies associations » (celles qui sont para-administratives ou para-lucratives ne remplissent pas les cinq critères), les fondations, les partis politiques, les syndicats de salariés, les cultes et les organismes paritaires qui gèrent des régimes de protection sociale facultatifs, les établissements et services sociaux gérés par des mutuelles. En revanche, sont exclues celles qui sont financées et contrôlées par la puissance publique, celles qui gèrent des régimes de protection sociale obligatoire, ainsi que les organisations patronales et les ordres professionnels à participation obligatoire. Pratiquement, les associations représentent 92% des ISBL et de l'emploi des ISBL¹⁹ et constituent donc leur noyau dur.

Après avoir délimité l'objet de ce rapport, sous ses deux facettes, l'association, à usage national, et l'institution sans but lucratif, à usage de comparaison internationale, il reste à présenter la demande immédiate adressée à ce groupe de travail et les contraintes qu'il a rencontrées.

0.6 - La demande immédiate au groupe de travail de la 2^{ème} Conférence de la Vie associative et le plan du rapport

La 2^{ème} Conférence de la vie associative du 19 décembre 2009 a été précédée par trois groupes préparatoires qui réunissaient des représentants des associations et de leurs fédérations ou coordinations, des représentants des administrations centrale et territoriales et des chercheurs. Le premier groupe devait traiter deux questions liées : l'observation et la connaissance statistique du secteur associatif et le renforcement du dialogue civil avec les pouvoirs publics. Six réunions ont été consacrées à ce double thème qui ont abouti à un rapport de 14 pages (Annexe 7).

Ce rapport recommande la constitution d'un groupe de travail au sein du Cnis, mis en place en mars 2010. Le groupe a été volontairement restreint, pour travailler vite, et sa composition mêle les représentants des associations utilisatrices de statistiques sur leur propre champ, ainsi que d'autres utilisateurs de l'administration, des représentants du système statistique public, dont les deux rapporteurs du groupe, et des chercheurs ne produisant pas actuellement de statistiques sur ce champ. En revanche, les producteurs actuels de statistiques sur les associations ont pour la plupart été auditionnés devant le groupe de travail.

Le groupe préparatoire à la Conférence de la vie associative avait dégagé cinq priorités que le groupe de travail a traitées par ordre de difficulté croissante au cours de sept réunions qui ont eu lieu d'avril à septembre 2010 et ces séances ont été complétées par des auditions entre chaque réunion. Ce sont ces cinq priorités qui structurent également le rapport du groupe de travail :

1 - Poursuivre l'élaboration du Répertoire national des associations

Ce sera l'objet du chapitre 1 qui traitera des répertoires existants, le RNA mais aussi le fichier Sirene, et qui évoquera le problème, crucial pour les répertoires, des nomenclatures d'objet social et d'activité.

2 - Améliorer les données sur l'emploi associatif

Au cours de la dernière décennie, les sources statistiques sur l'emploi associatif puis sur les salaires versés se sont multipliées dans un foisonnement peu cohérent. Clarifier et affiner ces données, jauger leurs forces et leurs faiblesses sera l'objet du chapitre 2 sur emploi et salaires.

¹⁹ Kaminski P. *Les associations en France et leur contribution au PIB*, publication de l'ADDES, 2006.

3 - Créer un dispositif pérenne d'observation du bénévolat.

La mobilisation de bénévoles est en effet une spécificité associative que le système statistique public n'a analysée qu'une seule fois, en 2002. Le chapitre 3 explorera les pistes possibles pour observer régulièrement cette ressource essentielle pour toutes les associations, et plus particulièrement les associations sans salarié.

4 - Compléter la connaissance des ressources des associations

La connaissance des ressources des associations dans le système statistique public est très lacunaire. Les sources administratives existent mais sont difficiles à mobiliser. Cependant, les travaux des chercheurs ont montré que des enquêtes auprès des associations sont fructueuses. Ce sera l'objet du chapitre 4 que de suivre ces pistes.

5 - Comptes des ISBLSM et compte satellite des ISBL

Le chapitre 5, qui ne répond pas directement à une priorité de la Conférence de la vie associative, s'attachera à l'amélioration actuelle du compte des institutions sans but lucratif au service des Ménages dans les comptes nationaux. Il évoquera la possibilité de construire un compte satellite de l'ensemble des ISBL, conforme aux recommandations de l'ONU, et socle d'un système pérenne d'observation des associations comparable internationalement.

6 - Disposer d'un outil adapté à l'évaluation d'indicateurs sectoriels de plus-value sociale des associations

Le chapitre 6 de ce rapport correspond à une demande forte et de longue date du milieu associatif. Il inventorie les travaux importants des chercheurs et des praticiens sur la prise en compte multidimensionnelle de l'utilité sociale, en fait une synthèse, tout en estimant que le Système statistique public ne peut pas être l'instance qui définit l'utilité sociale des associations.

En conclusion, un régime pérenne de connaissance des associations n'est pas hors d'atteinte et il rencontre les préoccupations d'amélioration de la mesure du bien-être et du développement durable, dans la suite du rapport Stiglitz. Mais un dispositif durable d'observation des associations n'aura pas lieu sans « chef d'orchestre », sans unité statistique dédiée.

Chapitre 1 : Nomenclatures et répertoires

1.1 - Le Répertoire national des associations

Pour préciser les points forts et les limites du Répertoire national des associations (RNA) en tant que source statistique, il faut rappeler le contexte réglementaire dans lequel s'insère ce répertoire et les conditions de sa mise en place.

1.1.1. Historique du RNA

Aux termes de la loi de 1901, toute association souhaitant se déclarer, et se constituer ainsi en personne morale, doit fournir à la préfecture ou à la sous-préfecture du siège social²⁰ de l'association (la préfecture de police à Paris, le tribunal d'instance en Alsace-Moselle) les informations suivantes :

- (i) le titre de l'association (éventuellement accompagné d'un sigle) tel qu'il figure dans ses statuts
- (ii) l'objet de l'association tel que les déclarants souhaitent le voir publié au Journal officiel. Il est possible de déclarer plusieurs objets
- (iii) l'adresse du siège social
- (iv) la nature juridique de l'association
- (v) les noms, professions, domiciles et nationalités des personnes en charge de son administration et leurs fonctions dans l'association
- (vi) un exemplaire des statuts signé sous le dernier article par au moins 2 personnes chargées de l'administration de l'association
- (vii) la liste des immeubles
- (viii) la liste des établissements de l'association (titre et adresse)
- (ix) pour les unions d'associations, la liste des associations qui les composent (titre, objet et siège)
- (x) le cas échéant, les extraits des délibérations de l'organe délibérant de l'association décidant de sa modification ou de sa dissolution.

La conservation de ces données a, naturellement, d'abord été réalisée sous forme papier, chaque département gérant son propre stock de dossiers. En 1987, une première étape dans l'informatisation a consisté à passer, dans chaque département, à un fichier départemental automatisé des associations. Ces fichiers restaient séparés, sans possibilité d'interrogation de l'ensemble.

L'effort de modernisation de la gestion s'est poursuivi avec le lancement par le Ministère de l'intérieur, au début des années 2000, du projet *Waldec*²¹, en réponse aux besoins exprimés par les administrations et par le monde associatif. Il visait principalement la dématérialisation de la déclaration et la constitution d'un annuaire national des associations accessible à l'ensemble des administrations. Il s'agissait, en ouvrant l'accès aux autres services de l'Etat, de limiter les doubles saisies ou la redondance des questionnements adressés aux associations.

Le contenu de l'annuaire Waldec reprenait naturellement, sous une forme numérisée, les informations contenues dans les dossiers de déclarations, à jour des modifications éventuelles. Plus précisément, les renseignements sur "l'état-civil" de l'association étaient directement entrés comme données informatiques dans le fichier. Les statuts, en revanche, étaient destinés à être numérisés. Par ailleurs, dans un but explicite de faciliter l'exploitation statistique de ces données, une nomenclature des objets sociaux a été mise au point par un groupe de travail interministériel (voir Annexe 9).

Le développement de Waldec a débuté en 2003. Il a fallu plusieurs années pour déployer l'outil dans l'ensemble des greffes du territoire (y compris Mayotte et la Nouvelle-Calédonie) et y recopier les dossiers anciens. La mise en place officielle de l'application, devenue le Répertoire national des associations (RNA) a eu lieu le 1^{er} janvier 2010. Le RNA contient l'ensemble des informations liées aux obligations déclaratives, la codification de deux objets sociaux dans la nomenclature évoquée plus haut, et un numéro d'immatriculation au RNA. Une "passerelle" informatique a été établie entre le répertoire et le JOAEF. Elle évite la double saisie des informations.

A l'origine du projet, il avait été envisagé d'utiliser, pour immatriculer les associations, le code SIREN, attribué lors de l'enregistrement dans le fichier d'entreprises Sirene géré par l'Insee. Cette idée a été abandonnée, les conditions d'inscription étant différentes entre les deux répertoires (les associations

²⁰ Ou du principal établissement si ce siège est à l'étranger.

²¹ Pour "web des associations librement déclarées".

ne sont tenues d'obtenir un numéro SIREN que dans certaines situations) ainsi que le calendrier des procédures d'enregistrement dans les centres de formalités des entreprises (CFE). Lier les deux répertoires reste cependant tout à fait souhaitable, probablement pour la commodité de la gestion administrative, et certainement pour des raisons d'ordre statistique, l'existence d'une correspondance permettant de cumuler les informations disponibles dans les bases administratives utilisant l'un ou l'autre identifiant. Ces questions sont reprises plus bas.

1.1.2. Le RNA comme source statistique : points forts, points faibles

- Une exhaustivité assurée par la loi.

La première qualité du RNA est d'être un répertoire exhaustif, couvrant l'ensemble du territoire français, la loi assurant cette exhaustivité : toutes les associations déclarées²² au titre de la loi de 1901 y sont, par définition, enregistrées. Ainsi, en octobre 2009, le RNA comportait environ 2,1 millions d'associations.

En revanche son contenu est relativement pauvre, se limitant aux seules informations liées aux obligations déclaratives. Le répertoire y ajoute cependant un numéro d'inscription et la codification de deux au plus des objets sociaux déclarés par l'association.

Le numéro d'inscription est attribué aux associations au fur et à mesure de leur vérification (à l'occasion de leur inscription ou de modifications de leur déclaration initiale). En au 22 décembre 2010, environ 810 000 associations avaient un numéro RNA.

La codification des objets sociaux (deux au plus) s'effectue dans une nomenclature spécifique récente (voir Annexe 9), résultat de la collaboration de différents services ministériels chargés de secteurs où les associations sont particulièrement présentes (sports, culture,...). On reviendra plus loin sur cette nomenclature.

L'exploitation informatique est simple pour les données (i) à (iv) mentionnées au § I.1, puisqu'elles sont directement saisies sous forme de code informatique lors de l'enregistrement de la déclaration. Les autres données ((v) à (x)) correspondent à des documents papier numérisés et sont donc plus délicates à exploiter. Elles ne sont cependant pas inaccessibles à un traitement statistique, moyennant des outils spécifiques.

- Les utilisations statistiques du RNA

Le RNA ne comporte ainsi aucune autre donnée, que ce soit sur la taille (en un sens quelconque) de l'association, son fonctionnement effectif (organisation, comptes, activités), son budget, les poids respectifs des salariés et des bénévoles, son affiliation à des réseaux d'associations, etc. A lui seul le RNA ne peut donc répondre aux questions les plus intéressantes. Son utilité se limite alors essentiellement à deux domaines : la démographie des associations et l'échantillonnage. Or dans les deux cas il présente, en l'état, une faiblesse gênante.

Le RNA est, presque par définition, parfaitement approprié pour suivre les naissances d'associations, leur localisation, les caractéristiques de leur "état-civil" et leurs éventuelles modifications. En revanche, il ne peut généralement pas se prononcer sur leur décès : il est certain qu'une association a disparu uniquement lorsque la dissolution a été prononcée. De tels cas sont rares (42 000 enregistrés, à la date d'octobre 2009). Très généralement une association "meurt" silencieusement, par cessation de ses activités, la loi ne faisant pas obligation de déclarer la fin de l'association. Mais elle reste dans le répertoire sans qu'aucune mention n'indique qu'il ne s'agit plus que d'un nom sans existence réelle. Le problème est d'assez grande ampleur. Les évaluations disponibles, certes grossières, suggèrent que près de la moitié des associations répertoriées est en réalité durablement sinon définitivement inactive (on estime ainsi que, sur les 2,1 millions d'associations présentes dans le RNA en octobre 2009, seules 1,1 million seraient actives (Tchernonog, 2007²³)).

Son exhaustivité fait en principe du RNA l'outil de référence pour réaliser des échantillons d'associations à des fins d'enquête. En l'absence d'une telle base de sondage le concepteur

²² Par opposition aux associations dites "de fait", non répertoriées

²³ Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, Dalloz 2007.

d'enquêtes doit recourir à des expédients plus compliqués, pour un résultat généralement moins fiable que celui assuré par un échantillon aléatoire. Ainsi, dans les enquêtes réalisées en 1990, 1999 et 2005-2006 par le laboratoire du CNRS MATISSE/Centre d'économie de la Sorbonne, l'échantillon a été constitué par l'intermédiaire des mairies auxquelles on demandait de transmettre le questionnaire aux associations de la commune. Des biais peuvent alors s'introduire. Le plus évident et probablement le plus important réside dans le niveau partiel, et inégal selon la commune, de la connaissance que les mairies peuvent avoir des associations dans la localité. En particulier, les associations de type institutionnel (par exemple un hôpital) ont tendance à être oubliées dans la mesure où elles ne sont pas identifiées comme associations. A l'inverse, les associations les plus visibles, les plus en relation avec la municipalité seront plus susceptibles d'être contactées que les autres, et ces caractéristiques ne sont souvent pas indépendantes de celles qu'on cherche à mesurer. En principe le RNA résout ces difficultés en permettant de tirer un échantillon aléatoire dans une base de sondage couvrant exhaustivement le champ, donc a priori représentatif de la population (d'associations) qu'on veut étudier.

En pratique, cependant, on se heurte à deux difficultés : la question des associations définitivement inactives, sans être formellement dissoutes (on les dira ici "mortes") ; la gestion de la disjonction des échantillons.

a – *Echantillonnage et associations mortes*. Malheureusement l'incapacité du RNA de discerner, à lui seul, les associations mortes, évidemment très gênante pour toute étude de démographie des associations, affecte aussi ses utilisations comme base de sondage : les échantillons tirés aléatoirement dans le RNA vont très généralement comporter une forte proportion d'associations mortes. Il en résulte, pour les enquêtes sur de tels échantillons deux inconvénients. D'une part elles gaspilleront des ressources en cherchant à contacter des associations en fait disparues. D'autre part, elles vont se heurter, lors du calcul des pondérations, au problème de l'identification des "vraies" non-répondantes. Supposons un chercheur envoyant un questionnaire aux associations de l'échantillon. Au bout de quelques jours ou semaines, il aura reçu un certain nombre de réponses, un certain nombre de retours de la poste NPAI²⁴. Le reste correspond aux associations qui n'ont pas répondu, à celles qui ont changé d'adresse sans le déclarer, à celles qui n'existent plus, sans que le chercheur puisse savoir dans quel cas on se trouve.

Ne pas pouvoir distinguer les vraies non-répondantes des associations disparues a deux conséquences :

- on ne peut évaluer la qualité de l'enquête : les vraies non-répondantes peuvent être l'indice d'une conception défectueuse de l'enquête et, un trop grand nombre jette un doute sur la pertinence des résultats obtenus. Les fausses non-répondantes sont simplement l'indice d'un défaut de la base de sondage.

- le redressement de la non-réponse devient impossible. Les vraies non-répondantes doivent être remplacées par des associations répondantes dont on peut penser qu'elles leur ressemblent²⁵. Les associations disparues doivent, elles, ne pas être prises en compte du tout. Les résultats seront généralement très différents selon l'option retenue.

Le problème se complique si, pour des raisons d'efficacité du sondage (au sens d'une réduction des coûts sans diminution de la qualité des résultats), on procède à un échantillonnage stratifié, c'est-à-dire réalisé différemment selon les caractéristiques des associations disponibles dans la base de sondage (par exemple leur secteur d'activité, ou leur région). En effet, les taux d'associations mortes peuvent varier entre les strates et, sans connaissance de ces différents taux, il n'est pas possible d'obtenir une pondération correcte de l'enquête.

Toute utilisation fructueuse du RNA suppose donc d'expertiser au préalable la question de la part des associations mortes. Une approche possible est suggérée plus bas.

b – *Disjonction des échantillons*. Hors le problème créé par les associations mortes, dans la plupart des cas concrets l'échantillonnage d'une enquête dans le RNA ne soulève pas de difficulté technique particulière²⁶. Reste la question de l'organisation de ces tirages. Une enquête représente

²⁴ "N'habite pas à l'adresse indiquée".

²⁵ C'est le principe général de redressement de la non réponse, que suivent aussi bien les méthodes dites de repondération que les méthodes dites d'imputation.

²⁶ Il n'est bien sûr pas interdit d'envisager, si besoin est, des plans de sondage complexes (voir par exemple, dans le chapitre *Emploi et salaires* ci-après, le cas d'un échantillonnage dans l'ensemble Sirene-DADS).

toujours une charge pour l'enquêté. Les multiplier fait courir un risque de lassitude et donc de rejet. C'est pourquoi les gestionnaires de bases de sondage, par exemple ceux chargés de l'échantillon-maître issu du recensement, qui sert au tirage de nombreuses enquêtes à l'Insee, s'efforcent de vérifier la disjonction des échantillons : les unités échantillonnées pour une enquête sont éliminées de la base, de façon à éviter de les retenir à nouveau dans une enquête ultérieure et de leur faire subir une charge statistique indue. La disjonction suppose une gestion centralisée des échantillons et du marquage des unités tirées. Si le RNA devient la base de sondage privilégiée pour les enquêtes sur les associations, il serait utile que cet aspect soit pris en compte et qu'un service soit responsable de cette disjonction.

– *Enrichissements par appariement.*

Une façon de pallier la modestie des informations apportées par le RNA consiste à les enrichir par rapprochement avec d'autres bases de données, de nombreuses associations étant enregistrées dans plusieurs fichiers administratifs : les déclarations fiscales, les déclarations Urssaf, le répertoire Sirene, les fichiers de subventions accordées par les administrations d'Etat. De tels liens sont d'ailleurs établis par certains opérateurs privés qui proposent dans leur fiche d'identité d'une association, des données d'état-civil tirées du RNA, son éventuel numéro Sirene et des éléments issus des fichiers de subventions d'Etat.

Toute la difficulté tient ici à retrouver une association présente dans un fichier, dans un autre fichier. En l'absence d'un numéro identifiant commun aux différentes bases, il faut procéder par appariement sur le nom, l'adresse ou tout autre type de renseignement commun. L'absence de normalisation (d'un fichier à l'autre un même nom ou adresse connaît des variations plus ou moins marquées) conduit à des taux d'échec d'appariement généralement non négligeables. Pour donner un exemple (fictif) simple : une association dénommée "Association Parisienne de Cuisine Les petits Vatel" apparaîtra, suivant le registre sous les libellés "Les petits Vatel", "Asso. Paris Petits Vatel", "Ass. Paris. Cuis. Vatel", etc.

Le principe de l'identifiant parfaitement normalisé, par exemple une série de chiffres, et commun à tous les répertoires résout ces difficultés. Pour l'heure un tel identifiant n'existe pas. Le numéro d'immatriculation au répertoire d'entreprises Sirene est ce qui s'en rapproche le plus : il est suffisamment généralisé pour permettre le suivi d'entreprises dans de nombreux fichiers (fichiers fiscaux, fichiers de déclarations de salaires, enquêtes du SSP,...) et de réaliser des études tirant parti de l'ensemble de l'information disponible.

Il est donc souhaitable qu'entre le RNA et Sirene un lien soit créé. Il paraît préférable, pour en assurer le caractère systématique, que le rapprochement soit automatisé. On parle alors de "passerelle" informatique : elle assure la cohérence à tout moment des informations dans les deux fichiers. Installer une passerelle implique un travail d'analyse et de préparation des répertoires, ainsi que des développements informatiques qui peuvent être assez coûteux. De façon précise : une passerelle repose sur l'utilisation d'un logiciel qui convertit les données dans le format nécessaire à la transmission et à la réception par le répertoire d'arrivée (ici Sirene). Les responsables du répertoire de départ (le RNA) doivent donc soit développer un tel logiciel, soit l'acquérir. Dans les deux cas ils supportent un coût. Dans l'attente que soit prise la décision de réaliser cette passerelle, à terme inévitable, des appariements réguliers entre les deux répertoires sont une option à la fois nettement plus légère et autorisant déjà des études intéressantes, au moins sur les sous-champs des associations inscrites dans Sirene (soit environ 450 000, voir ci-dessous).

Un des grands mérites de Sirene est de faire l'objet d'un travail de suivi qui conduit à repérer les entreprises inactives (voir ci-dessous). Même si ce repérage est sans doute moins efficace pour les associations, il permet néanmoins un progrès par rapport à la situation prévalant pour le RNA, où aucun indice ne permet de séparer les associations en activité des autres. L'appariement contribuerait ainsi à résoudre le problème posé par les associations mortes.

- *La nécessaire analyse de la qualité du répertoire*

Pour l'instant la qualité du RNA n'a pas été expertisée en détail. Il convient, avant de l'ouvrir à un public plus large, de conduire une analyse de la qualité du RNA en tant que répertoire et de vérifier qu'il contient bien tout ce qu'il est censé contenir. On pense en premier lieu à des comptages de création, par année et par région, dont les résultats seraient confrontés à ceux des études déjà

menées, de façon à établir l'intégrité des comptages issus du RNA. Des travaux similaires pourraient être engagés sur les données correspondant à des documents numérisés. Le code d'objet social devrait également être un critère de comptage afin de tester la complétude de la nomenclature et les écarts de cohérence dans son utilisation par les services préfectoraux chargés de l'enregistrement des associations dans les différents départements. Le bureau des associations et fondations du Ministère de l'intérieur, chargé du RNA, pourrait confier ces travaux à un groupe d'experts.

La pertinence de la nomenclature d'objet pourrait aussi être testée. Construite *a priori*, par des experts se fondant sur leur propre expérience, forcément limitée aux domaines d'activité dont ils avaient la charge, on ne peut exclure que, sur les objets effectivement déclarés, elle se révèle trop fine par endroits, trop grossière en d'autres.

Par ailleurs, il convient de vérifier que le codage est homogène (autrement dit que deux associations ayant la même activité ont le même code), notamment d'une région à l'autre.

Enfin, il s'agit d'une nomenclature élaborée pour refléter les activités des associations françaises. Elle s'écarte, sous certains aspects, des nomenclatures étrangères homologues, ce qui lui est parfois reproché. Selon ses défenseurs, cependant, la nomenclature est suffisamment fine pour permettre les recodages dans les autres nomenclatures. Il serait utile, en vue de comparaisons internationales, de vérifier ce point, et d'élaborer des matrices de passage.

Une fois réalisée cette première évaluation de la qualité statistique de la source, la question des associations mortes apparaît prioritaire. On a vu que son traitement est indispensable si on entend utiliser le RNA comme source statistique. Dans l'idéal, il faudrait, pour chaque association, disposer d'un indicateur d'activité. De façon plus réaliste, on devra se contenter de présomptions. Autrement dit l'indicateur sera affecté d'un coefficient mesurant la confiance qu'on peut lui accorder. Diverses méthodologies sont envisageables. La plus évidente est probablement la suivante :

- apparier le RNA avec Sirene, ce dernier fournissant des informations sur l'activité des unités qu'il contient.

- sur le champ des associations non présentes dans Sirene, ou pour lesquelles les indicateurs d'activité de Sirene apparaissent insuffisamment fiables, tirer aléatoirement un échantillon, de préférence stratifié (suivant les informations présentes dans le RNA, notamment l'objet social et le lieu de déclaration), et conduire une recherche (le cas échéant par contact direct, postal ou téléphonique) permettant d'établir la situation de chaque association du point de vue de l'activité. La taille de l'échantillon dépend naturellement des ressources disponibles.

On disposera alors de taux d'inactivité (ou décès) par strates, qui devraient permettre de contrôler les biais statistiques qu'introduisent les associations mortes dans l'exploitation du RNA et des enquêtes qui pourront y être échantillonnées.

L'accès au RNA – questions juridiques

Conformément à l'article 2 du décret du 16 août 1901, chacun peut prendre connaissance des statuts et déclarations d'une association, ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans son administration. Il est même possible de s'en faire délivrer des extraits. Le RNA ne contient donc que des informations publiques.

L'informatique, avec sa capacité d'interrogation du répertoire et de traitement des réponses sur une grande échelle modifie cependant la question de l'accès au RNA. On dispose en effet d'un fichier nominatif sur lequel on peut réaliser toutes sortes de tris, comparaisons, croisements... Au cours des travaux du groupe de travail dont le présent rapport rend compte, il a été souligné les risques que ces possibilités font courir aux libertés individuelles. De fait, il est facile d'imaginer des exploitations discutables. Par exemple la détermination de l'ensemble des associations (déclarées) à l'administration auxquelles appartient une personne donnée ; ou bien le calcul du réseau formé par les associations partageant un ou plusieurs administrateurs communs. L'accès libre à l'ensemble du RNA ouvre à n'importe qui la possibilité de réaliser ce type d'exploitation et d'identifier, de localiser et de mettre en relation des personnes et des associations, à des fins qui vont des enquêtes à visée de connaissance scientifique jusqu'à des actions de harcèlement en passant par le démarchage commercial.

Il paraît donc souhaitable qu'une réflexion soit conduite sur cet aspect, en préalable à toute ouverture du RNA. On peut, au passage, noter qu'actuellement la consultation du dossier en préfecture n'est

pas anonyme (il faut produire une pièce d'identité). Cette simple disposition écarte d'emblée l'idée d'un RNA livré dans sa totalité à tous sur Internet.

La question de l'accès à des fichiers administratifs n'est cependant pas neuve et des dispositifs existent pour assurer différents niveaux de confidentialité²⁷. Ils sont de deux sortes :

- restreindre l'information accessible. Dans le cas du RNA, ce peut être en supprimant l'information relative aux personnes. C'est la solution retenue par le journal officiel, pour son site Internet d'archives des annonces d'associations²⁸.
- limiter l'accès à certaines catégories d'utilisateurs. Actuellement le RNA est consultable dans sa totalité par tout agent d'une administration raccordée au réseau interministériel ADER. L'accès aux données peut ainsi suivre des régimes différents pour le grand public et pour les chercheurs. Des instances existent déjà qui instruisent les demandes faites à des fins de connaissance. C'est la fonction du Comité du secret, l'instance du Cnis, qualifiée pour attribuer un accès à des bases de données relevant du Système statistique public. Il pourrait être chargé d'examiner les demandes d'utilisation du RNA émanant des chercheurs.

1.2 - Sirene

1.2.1. Le contenu du répertoire

SIRENE (pour *Système informatique pour le répertoire des entreprises et des établissements*) est un répertoire, créé par décret en 1973, dont la gestion est confiée à l'Insee et qui a d'abord pour fonction d'attribuer un identifiant unique (dit SIREN ou numéro Sirene) à toute personne, physique ou morale, relevant d'une des catégories suivantes :

- personne immatriculée au Registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers,
- personne employant du personnel salarié,
- personne morale soumise à des obligations fiscales,
- personne morale bénéficiaire de transferts financiers publics.

Le répertoire enregistre donc une fraction substantielle des associations déclarées : toute association employant des salariés, déclarant des impôts ou recevant des subventions publiques doit être dans Sirene. Autrement dit, seules les associations les plus petites (au moins en termes économiques) peuvent se passer d'un numéro Sirene. Au 1er octobre 2010, on dénombrait ainsi 450 000 associations inscrites au répertoire (lequel comprenait au total près de 7 millions "d'entreprises" appartenant à tous les secteurs d'activité).

Au-delà du numéro Sirene, et des données recueillies à l'occasion de la déclaration (la raison sociale, l'adresse, le nom si l'unité enregistrée correspond à une personne physique, catégorie juridique...) le répertoire produit ou rassemble plusieurs autres informations :

- le code APE (pour Activité principale exercée). Il affecte un secteur à l'entreprise (suivant la nomenclature d'activités française, NAF),
- des données de localisation, suivant le code officiel géographique (COG),
- l'effectif salarié,
- le chiffre d'affaires (plus de 20 salariés),
- la nature des mouvements qui affectent les unités (origine de la création par exemple), ainsi que leur historique.

Ces données donnent lieu à des fichiers (payants) diffusés dans le public.

Du point de vue de la statistique sur les associations, Sirene fournit donc des données complémentaires à celle du RNA. Mais son avantage principal réside dans le suivi des unités enregistrées que réalise l'Insee.

²⁷ On peut, au passage, remarquer que le dispositif Sirene (voir plus bas) diffuse dans le public (à titre onéreux) des fichiers identifiant les unités répertoriées ; dans le cas d'une personne physique, on dispose ainsi des nom, prénoms et adresse.

²⁸ <http://www.journal-officiel.gouv.fr/association/index.php>. Il donne accès aux contenus des annonces (nom, objet social, lieu et date de la déclaration). Le cas échéant, il fournit le numéro Sirene et les comptes annuels de l'association.

La gestion de Sirene est assurée à l'Insee par une division spécifique assistée de plusieurs unités (dites sites Sirene), réparties dans les différentes directions régionales de l'Insee²⁹. Grâce à ce réseau, les informations de Sirene sont actualisées en permanence,

- d'une part grâce aux liens informatiques ("passerelles") mis en place avec de nombreux organismes (centres des impôts, trésoreries générales, Urssaf, préfectures, etc.) et qui permettent de mettre à jour, quotidiennement, le répertoire (immatriculations, radiations, modifications)³⁰.
- d'autre part, du fait d'une confrontation régulière avec d'autres sources administratives et fichiers d'enquêtes, de façon à mettre à jour, ou bien à fiabiliser, les données économiques de chaque unité enregistrée. Sont ainsi mobilisées les sources fiscales (impôt sur les sociétés, TVA...), les fichiers des Urssaf, de la fonction publique hospitalière, les enquêtes spécifiques sur les collectivités territoriales, etc. Par exemple, la mise à jour de l'effectif salarié est effectuée à partir des déclarations annuelles de données sociales (DADS), ce qui représente plus de 1,5 million de mises à jour par an.

1.2.2. Les problèmes de la classification APE

Le code d'activité principale de l'entreprise (APE) délivré par Sirene est un élément important pour l'analyse statistique des associations présentes dans Sirene. La codification s'effectue non pas selon une nomenclature spécifique (comme la nomenclature d'objet du RNA, cf. ce chapitre, § 1.2.4) mais selon la nomenclature d'activités française (NAF dite Rév.2), nomenclature officielle et déclinaison d'une nomenclature européenne (NACE) elle-même dérivant d'une nomenclature internationale (CITI) réalisée sous l'égide de l'ONU.

Il convient de souligner ici deux éléments importants pour la compréhension du problème :

- La NAF Rév.2 classe les activités, non les organismes qui les réalisent. L'activité principale est le résultat d'une décision des gestionnaires du répertoire Sirene, prise en fonction des informations disponibles sur l'entreprise. Dans le cas des entreprises, on se fonde sur leur raison sociale, le cas échéant sur leur réponse aux enquêtes structurelles annuelles. Il arrive aussi que l'APE soit l'objet d'une négociation avec l'entreprise. Dans le cas des associations, c'est le nom ou l'objet social déclaré à Sirene qui guide la détermination de l'APE.
- En général le classement se fonde sur les activités de l'unité et non sur son statut juridique. Dans le cas des associations, cependant, une classe spécifique (9499Z) regroupe les "Associations non classées ailleurs". Malgré cette dénomination vague, son contenu est assez précis : cette classe ne contient que les activités de promotion auprès du grand public d'idées et d'activités culturelles, éducatives et récréatives. Les associations œuvrant dans d'autres domaines (notamment l'action sociale ou la santé) relèvent donc d'autres APE.

En pratique on constate pourtant qu'une proportion non négligeable des associations est versée à tort en 9499Z, généralement parce que le gestionnaire du répertoire ne disposait pas directement d'une information suffisamment précise et qu'il n'a pas eu le temps pour une recherche plus approfondie : selon une étude réalisée par l'ACOSS et le bureau d'études Recherche et Solidarités, 40% des associations de moins de 5 salariés auxquelles Sirene attribue l'APE 9499Z relèvent en fait d'une autre classe de la nomenclature. La même étude note que le taux de mal classées varie selon les régions, suggérant l'importance des arbitrages des gestionnaires en la matière.

L'imprécision de l'APE constitue de même un handicap pour qui veut étudier les associations dans Sirene, mais aussi au-delà. Le code attribué par Sirene se retrouve dans d'autres contextes, notamment celui des fichiers administratifs sur l'emploi (Urssaf, Déclarations annuelles de données sociales DADS). La classification excessive en 9499Z, qui tend à en faire une classe fourre-tout, fragilise les importantes analyses de l'emploi dans les associations avec salariés³¹ (voir chapitre Emploi et salaires) : un quart de ces associations (représentant 15% des emplois associatifs) est classé sous cette rubrique, soit une proportion vraisemblablement nettement supérieure à la réalité, ce qui suggère qu'en l'état, notre appréciation de la répartition des emplois associatifs entre secteurs d'activité est biaisée de façon non négligeable.

Il conviendrait de progresser sur ce point. Les essais réalisés par les chercheurs qui se sont intéressés à ce point, et le fait même que le taux d'associations mal classées varie sensiblement d'un site Sirene à l'autre, montrent que des améliorations notables sont possibles à un coût certainement

²⁹ A l'exception de la direction régionale de Basse-Normandie.

³⁰ On compte en moyenne 10 000 modifications par jour.

³¹ Suivant l'usage on les dénommera dans ce rapport "associations employeurs".

modéré. Outre une sensibilisation des gestionnaires Sirene à cette question, on peut évoquer l'apport d'un appariement avec le RNA et son propre code d'objet social et la mise au point de modèles d'imputation automatique d'APE pour les associations classées en 9499Z.

Les travaux sur les associations inscrites dans Sirene ont besoin d'une classification APE de qualité. Celle-ci ne peut évidemment jamais être absolue. Il faut donc fournir aux utilisateurs une évaluation du taux d'erreur. On recommandera la mise au point d'un estimateur de ce taux, ou plus généralement d'un indicateur de cette qualité. Il pourrait être établi à intervalles réguliers avec une fréquence par exemple triennale.

Les répertoires RNA et Sirene constituent le socle du dispositif d'observation statistique des associations. Pour en tirer le meilleur parti, le groupe recommande de :

- **Réaliser l'appariement du RNA et de Sirene**, si possible en continu (passerelle), au moins avec une fréquence suffisante pour garantir le caractère à jour et cohérent des informations contenues dans les deux répertoires (*Intérieur, Insee*).
- **Réaliser des enquêtes d'amélioration du répertoire**, en priorité une enquête sur un échantillon aléatoire d'associations du RNA, appariées ou non à Sirene, qui fournirait un taux d'associations mortes, global (et par APE par appariement avec Sirene). Il permettrait d'estimer le nombre d'associations vivantes et de pondérer les enquêtes, notamment sur les associations sans salarié (*Intérieur*).
- **Donner l'accès du RNA aux chercheurs dans le respect des règles du secret statistique et de la CNIL** (*Intérieur*).
- **Construire à partir de ces répertoires une base de sondage** pour des chercheurs qui souhaitent conduire leurs propres enquêtes, en combinant répertoires d'associations (RNA/Sirene) et fichiers de salariés (DADS) (*Intérieur, Insee*).
- **Améliorer les classifications** en réduisant au maximum les catégories résiduelles. Proposer, calculer et publier régulièrement (si possible annuellement) un indicateur de qualité de la classification APE des associations (*Insee*).

Chapitre 2 : Emploi et salaires

Le suivi statistique de l'emploi figure parmi les principales missions du système statistique public - SSP. A ce titre, la statistique publique a développé un dispositif d'observation étendu qui fournit une quantité substantielle d'information conjoncturelle et structurelle. Fondé sur un socle de données administratives à peu près exhaustives (car liées aux obligations déclaratives des employeurs à des fins de calcul des cotisations sociales), le dispositif mesure l'emploi à des niveaux sectoriels et géographiques très fins. Il peut en particulier suivre le secteur associatif.

Cette capacité n'avait pas échappé à nos prédécesseurs : la deuxième recommandation du rapport Nivlet-Rault-Neyret (*op.cit.*) souhaitait "une exploitation "sur mesure" des DADS pour l'élaboration d'un tableau annuel de l'emploi [dans les associations]". Comme nous l'indiquons en introduction du présent rapport, cette deuxième proposition a été intégralement réalisée et même dépassée et ce point constitue une avancée majeure.

On dispose désormais de chiffres précis, qui confirment que le poids des associations dans l'emploi n'est en aucune façon négligeable. Comme le rappelle l'introduction, en 2008 près de 182 000 associations employaient plus de 1,7 millions de salariés³², soit près de 8% de l'emploi total, à mi-chemin entre, par exemple, la part de la construction (6%) et celle de l'ensemble de l'industrie manufacturière (10%). Le poids de l'emploi associatif varie sensiblement entre les régions, les départements, les communes. Elle est, à près des trois-quarts, concentrée dans l'éducation, la santé et l'action sociale (respectivement 19%, 7% et 46% de l'emploi dans les associations).

L'emploi, et sa rémunération, constitue l'aspect de la vie des associations le mieux appréhendé par la statistique : on connaît précisément le nombre d'emplois, leur rémunération, leur localisation. Cette situation a de nombreuses conséquences positives, notamment pour les travaux de comptabilité nationale sur les associations (voir le chapitre 6 : Comptes des ISBLSM et compte satellite des ISBL) Il reste cependant des besoins d'information sur l'emploi encore mal couverts. En premier lieu, le suivi conjoncturel (c'est-à-dire à un rythme infra-annuel) de l'emploi ne distingue pas les associations des autres organismes employeurs. Ensuite la description de ces emplois (qualification des postes correspondants, contenu des activités) reste fruste, comme celle des salariés occupant ces emplois (notamment leur niveau de formation ou leurs transitions³³) entre l'emploi, le chômage et l'inactivité³³).

Ce chapitre présente les principales caractéristiques du dispositif de statistiques d'emploi existant et sa contribution à la connaissance de l'emploi dans le secteur associatif. Il aborde ensuite les progrès envisageables. Dans ce qui suit on parlera indifféremment d'emploi dans les associations et d'*emploi associatif*. Les associations concernées seront dites *associations employeurs*. Comme on l'a vu au chapitre précédent, elles sont nécessairement enregistrées dans le répertoire Sirene. On rappelle enfin qu'il s'agit ici des seuls emplois rémunérés, à l'exclusion des activités des bénévoles qui sont abordées dans un chapitre suivant.

2.1 - Les sources du SSP sur l'emploi associatif et sa rémunération

Le dispositif général d'observation de l'emploi s'articule autour de deux types de sources : les données administratives et les enquêtes. Du point de vue de la connaissance des associations, les premières jouent un rôle majeur. Elles permettent de satisfaire les besoins en matière de suivi des évolutions conjoncturelles d'une part, en matière d'évaluation précise des niveaux d'emploi et de rémunération d'autre part. Les secondes sont plus adaptées à la description des caractéristiques des emplois et des personnes qui les occupent³⁴.

Dans ces sources, l'emploi associatif est une composante du tableau d'ensemble de l'emploi. L'enjeu est donc non de construire à partir de zéro un dispositif de collecte de l'information sur l'emploi

³² En s'en tenant aux postes principaux, aux sens des DADS (voir ci-après).

³³ Il serait intéressant aussi de connaître les transitions entre emploi dans les associations (ou plutôt les ISBL) et emplois dans le privé et le public.

³⁴ Ce chapitre étant consacré aux sources élaborées par le SSP, on n'évoquera pas les nombreuses enquêtes conduites hors du SSP sur le secteur associatif, à commencer par les importantes opérations réalisées par le Centre d'économie sociale de la Sorbonne depuis les années quatre-vingt-dix (voir Tchernonog V. (2007), *Le paysage associatif français - Mesures et évolutions*, Paris, JurisAssociations, Dalloz).

associatif, mais de sélectionner dans la masse des informations déjà collectées celles correspondant au champ des associations. Dans le cas des données administratives il s'agit d'une opération simple, puisqu'elles reçoivent les données d'emploi directement des employeurs, lesquels figurent dans Sirene où leur catégorie juridique est répertoriée. Le cas des enquêtes est plus complexe.

2.1.1. Les sources administratives

Ensemble, les différentes sources administratives couvrent aussi bien les salariés que les non salariés. On distingue les *bordereaux récapitulatifs de cotisations* (BRC) des Urssaf, les *déclarations annuelles de données sociales* (DADS)³⁵, et les données de la Mutualité sociale agricole (MSA). Pour simplifier la présentation, on ne détaillera pas le circuit relatif à cette dernière catégorie (qui recouvre environ 5% de l'emploi associatif). L'apport principal des BRC est de permettre le suivi conjoncturel, les DADS permettant, elles, le calage annuel sur un champ exhaustif.

- Les bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC)

Tous les mois ou trimestres, selon qu'elle passe ou non le seuil de dix salariés, chaque entreprise (ou ses établissements) doit adresser aux Urssaf un BRC qui permet d'effectuer le décompte des cotisations sociales dues aux différents régimes de sécurité sociale (hors MSA). Le document comporte les indications suivantes : numéro SIRET³⁶ de l'établissement, nombre de salariés occupés dans l'entreprise, montant global et montant plafonné des rémunérations ou gains réglés à l'ensemble du personnel salarié entre le premier et le dernier jour du mois ou du trimestre civil concerné, répartition des cotisations versées au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, ainsi que de la CSG et de la CRDS.

Il s'agit donc d'une information collectée à une fréquence élevée mais au contenu limité : elle ne porte que sur un niveau global d'emploi et une masse salariale, sans précision sur le volume d'heures ou leur répartition, ni sur les salaires unitaires et leur distribution dans l'entreprise.

Les BRC reçus par les Urssaf sont centralisés par l'ACOSS et repris par l'Insee dans une chaîne de traitements statistiques et informatiques baptisée Epure³⁷.

Limitée, cette information est en revanche considérée comme de bonne qualité, en raison de sa couverture large et d'une faible proportion d'erreurs. Les BRC servent de base au calcul des cotisations effectivement versées et, hors les cas de fraude, l'employeur s'efforce de les remplir de façon aussi exacte que possible, de façon à éviter toute difficulté lors des contrôles ultérieurs. Il faut néanmoins rappeler qu'il existe diverses exonérations dont les associations sont particulièrement susceptibles de bénéficier³⁸. En principe ces exonérations ne dispensent pas de BRC. Mais il est possible que les employeurs n'accordent pas la même attention à ces emplois, et par exemple ne transmettent pas les informations avec toute la ponctualité requise, ce qui tend évidemment à fragiliser les utilisations conjoncturelles de la source.

En tant que source statistique, les BRC présentent deux faiblesses principales :

(i) Ils ne couvrent pas tous les emplois salariés, mais seulement les formes suffisamment "stabilisées". Ils excluent ainsi notamment :

- les titulaires d'un contrat d'apprentissage,
- les titulaires d'un contrat de professionnalisation,
- les bénéficiaires du contrat insertion revenu minimum d'activité,
- les bénéficiaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou d'un contrat d'avenir,
- les salariés percevant des sommes après la rupture du contrat de travail,
- les salariés embauchés dans le cadre des nouveaux dispositifs du titre emploi entreprise « occasionnels »³⁹.

³⁵ On laissera de côté les données issues de Pôle Emploi, notamment les *bordereaux de déclaration annuelle* (BDA) destinés à régulariser les cotisations sociales versées au cours de l'année précédente et dont une partie est réservée à la déclaration des effectifs. Elles n'apportent en effet pas d'information additionnelle à celle contenues dans l'ensemble BRC et DADS.

³⁶ Voir le chapitre précédent.

³⁷ Extension du projet Urssaf pour les revenus et l'emploi.

³⁸ Notamment l'exonération à l'embauche d'un premier salarié (exonération totale de cotisations patronales de Sécurité sociale dans la limite du Smic pendant 24 mois) ou les exonérations accordées aux associations implantées en zone de rénovation urbaine ou en zone franche urbaine

³⁹ S'y ajoutent plusieurs autres catégories (depuis les élèves en stage, jusqu'aux VRP multicartes ou aux "salariés régulièrement détachés en France en vertu de conventions ou de règlements internationaux").

De telles restrictions de champ affectent davantage le secteur associatif que les autres. Par exemple, en 2007, la part des "emplois jeunes" y est deux fois plus élevée que dans le reste des secteurs, celle de bénéficiaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou d'un contrat d'avenir s'élève à près de 3% contre pratiquement 0% ailleurs⁴⁰.

(ii) Les BRC comptent des emplois et non des salariés. Ils ne contiennent en effet que l'effectif total mentionné par l'employeur, sans précision sur la part des emplois à temps partiel et les quotités correspondantes. Ils ne peuvent évaluer l'emploi en *équivalent temps plein* (ETP). Or le temps partiel et la multi activité ont un poids important dans les associations relativement aux autres types d'employeurs : dans les activités d'éducation populaire ou de tourisme social, nombreux sont les emplois saisonniers ou vacataires ; les théâtres associatifs ou MJC emploient des intermittents du spectacle ; les services à la personne ont aussi un emploi très fractionné. Ce défaut de la source affecte aussi bien le suivi de l'emploi en niveau qu'en évolution et, s'il n'est pas pris en compte, peut conduire à surestimer l'importance de l'emploi associatif dans l'emploi total et à confondre les variations du nombre de salariés avec celles de leur quotité de temps partiel.

- Les DADS

La Déclaration annuelle de données sociales est une formalité déclarative que doit accomplir toute entreprise (ou ses éventuels établissements) employant des salariés. Le document, envoyé aux Urssaf et à l'administration, et qui permet notamment aux Urssaf de contrôler le montant de la cotisation due, comprend principalement les informations suivantes :

- d'une part des données relatives à l'établissement (le nom ou raison sociale de l'employeur, son adresse, son code APE, les numéros SIREN et SIRET, le nombre de salariés inscrits dans l'établissement au 31 décembre de l'année, le montant total des rémunérations annuelles (avantages en nature inclus)).

- d'autre part des données relatives à *chaque salarié* : nom, prénom, numéro national d'identité, sexe et âge, nature de l'emploi et qualification, adresse, périodes d'emploi, nombre d'heures salariées, condition d'emploi (temps complet, temps partiel et sa quotité, stage,...) le type de contrat de travail (CDD, CDI, contrat de mission), sa nature (type de contrats aidés), la nature de l'activité (saisonnier, vacataire, travail à domicile etc.), la modalité des rémunérations (périodicité de la paie, paiement au forfait ou à l'acte etc.), le montant des rémunérations (brut et net des cotisations sociales, montant de la base CSG, valeur estimée des avantages en nature, montant des indemnités pour frais professionnels ou de service et de remboursements de frais...).

Les DADS fournissent ainsi une information annuelle, moins fréquente donc que les BRC, mais d'un beaucoup plus grand degré de détail (on dispose notamment des heures effectuées) ; il s'agit en effet de données *individuelles*. Elles permettent de connaître les caractéristiques de chaque salarié et des postes qu'il occupe (en particulier la qualification et la rémunération, horaire et totale)⁴¹.

Le champ des DADS est aussi plus large : virtuellement tous les emplois associatifs sont couverts. Actuellement les DADS n'excluent que les organismes de l'État et les services domestiques. A partir de la validité 2009⁴², ces secteurs seront couverts (seuls manqueront les activités extraterritoriales (division NAF 99)⁴³. En particulier, les données des chèques emploi-service et des chèques emploi-association seront prises en compte.

Outre les données directement tirées des documents renvoyés par les employeurs, les DADS comportent différents compléments réalisées par l'Insee, notamment une distinction entre *postes principaux et postes annexes*, élaborée à partir de l'analyse des caractéristiques des postes, essentiellement leur durée et leur rémunération. L'objectif est d'identifier les postes correspondants à de "vrais" emplois, ceux contribuant de manière non négligeable à l'appareil productif. Les

⁴⁰ Les chèques emploi-association (CEA), récemment apparus, ne sont pas pour l'instant, intégrés dans le circuit des BRC. A la différence des exceptions précédentes, cependant, ils sont pris en compte par l'Acoss. Il s'agit d'une catégorie encore marginale : en 2008, les CEA concernaient environ 87 000 salariés sur les quelques 1,65 million recensés par l'ACOSS-Urssaf.

⁴¹ En ce qui concerne la qualité des données : les expertises conduites par l'Insee et la Dares à l'occasion de la mise en place à partir de 2005 des nouvelles DADS (DADS dites universelles), ont montré que les données étaient très fiables, même si les employeurs n'ont pas la même incitation à les remplir aussi exactement que dans le cas des BRC.

⁴² C'est le terme usuel pour désigner l'année à laquelle les données se réfèrent.

⁴³ Sont également exclus les établissements implantés à l'étranger employant des salariés qui relèvent de la sécurité sociale française mais exerçant leur activité hors de France. Dans Sirene, ces établissements sont immatriculés avec un département codé 99.

enregistrements dans les DADS sont en effet extrêmement hétérogènes. Certains d'entre eux ne correspondant d'ailleurs pas à des emplois au sens courant du terme mais à de simples primes ou indemnités. Dans d'autres cas, il s'agit d'emplois très occasionnels (missions de quelques jours, travaux saisonniers, stages,...). Les emplois de ce type sont nombreux (en 2007 par exemple, ils formaient un quart environ des 33 millions de postes recensés dans les DADS), leur poids variant beaucoup selon les secteurs et les professions : moins de 5% de postes annexes dans l'industrie, plus de 30% dans les activités récréatives et sportives. Dans le secteur associatif, plus de la moitié des postes sont annexes, contre seulement le tiers dans le reste de l'économie⁴⁴ (avec de fortes variations selon les secteurs d'activité).

La distinction est assez importante quand il s'agit d'apprécier le poids d'un secteur. En général, il convient de présenter des résultats hors postes annexes, ce qui permet de conserver à la notion d'emploi une certaine homogénéité. A défaut, on risque une surestimation du poids réel du secteur associatif. Une autre façon de résoudre cette difficulté consiste à raisonner (et à présenter les résultats) en nombre d'heures ou bien en emplois *équivalent temps plein* (ETP) comme le fait, de façon générale, la comptabilité nationale⁴⁵. Naturellement, l'émiettement relativement fort de l'emploi associatif, comme sa variation par secteur d'activité, restent par ailleurs une information intéressante en elle-même, qui mérite des analyses spécifiques.

On a vu (chap. *Répertoires et nomenclatures*, § 2.2.) que dans le cas des associations et de leurs établissements, l'activité principale de l'entreprise (APE) ou de l'établissement (APET) était trop souvent codée à tort en 9499Z ("Associations non classées ailleurs"). Les DADS héritent de ce défaut du répertoire Sirene, qui réduit souvent la pertinence des travaux conduits à partir de la source. C'est donc l'occasion de souligner à nouveau l'intérêt des améliorations qui seront apportées au répertoire sur ce point.

- *Le dispositif Clap*

Chaque année les sources BRC, DADS et Mutualité sociale agricole font l'objet, avec Sirene, d'une réconciliation, réalisée par l'Insee, à l'intérieur d'un dispositif baptisé *Connaissance locale de l'appareil productif* (Clap). Son objectif est d'offrir, annuellement, une description statistique du tissu économique local. Son champ est particulièrement complet, puisqu'il couvre l'ensemble des entreprises ayant au moins un jour d'activité économique au cours de l'année considérée, qu'elles soient employeurs ou non⁴⁶.

Clap s'appuie sur les quatre piliers suivants : le répertoire Sirene, les données DADS, les données Urssaf, les données MSA et les fichiers de paye de la fonction publique de l'État, qu'il met en cohérence, pour construire un ensemble de référence qui soit capable de répondre aux principales questions portant sur la situation économique locale. Il donne lieu à de nombreux produits de diffusion proposés par l'Insee, ainsi qu'à diverses études réalisées par des prestataires divers (bureaux d'études, universitaires,...) généralement à la demande d'acteurs locaux (conseils régionaux ou généraux, mairies, chambres de commerce et d'industrie). Clap couvre le secteur associatif (employeur) comme les autres secteurs. Il permet chaque année la réalisation de travaux assez approfondis sur ce domaine (voir ci-après).

2.1.2. Les enquêtes

- *Les enquêtes générales*

Le SSP conduit régulièrement des enquêtes sur l'emploi ou sa rémunération. Elles visent à compléter ce que nous apprennent les sources administratives. Leurs questionnaires sont beaucoup plus détaillés que des BRC ou des DADS. Ils ont pour objectif, au moins en partie, la description fine des caractéristiques de l'emploi.

⁴⁴ En 2007, 55% des postes du secteur associatif étaient annexes, contre 36% pour le reste de l'économie.

⁴⁵ On ne peut cependant pas passer simplement du nombre d'heures aux ETP. A partir de la validité 2002, en effet, la référence de l'équivalent temps plein n'est plus fixe, mais calculée statistiquement par entreprise à partir de la répartition du nombre d'heures.

⁴⁶ Mais il exclut les entreprises de l'intérim, de l'agriculture et de la défense.

On peut ainsi citer l'enquête *Emploi*, l'enquête *Enquête sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires* (ECMOSS), l'enquête *Formation et qualification professionnelle* (FQP)⁴⁷ et, quoique de nature un peu différente, l'enquête *Génération* du Céreq et l'enquête en panel *Statistiques sur les ressources et les conditions de vie* (SRCV), qui peuvent apporter des éléments intéressants sur l'emploi des salariés occupant un emploi associatif.

En contrepartie de la richesse de leur questionnement, ces enquêtes sont conduites auprès d'échantillons et non sur l'exhaustivité du champ. Même si les tailles d'échantillon sont souvent substantielles (de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers d'unités statistiques), ils ne comportent qu'un nombre modéré d'observations se rapportant au secteur associatif (au mieux de l'ordre de quelques milliers). On ne peut donc espérer une même qualité des résultats qu'avec les données administratives.

L'identification des associations peut constituer une autre difficulté. Certaines enquêtes construisent leur échantillon en tirant d'abord des entreprises (dans le répertoire Sirene) puis des individus parmi leurs salariés. Dans ce cas la nature associative de l'entreprise est connue d'emblée. C'est le cas de l'ECMOSS⁴⁸. En revanche quand on échantillonne directement les individus (plus exactement des ménages), comme le font les autres enquêtes, on ne peut repérer les salariés d'associations que sur la base d'une question spécifique. Or d'une part l'enquêté n'est pas nécessairement au fait de la nature juridique de son (ou ses) entreprise(s)⁴⁹, d'autre part cette question n'est souvent pas posée et on ne dispose au mieux que du nom de l'entreprise ou association et, éventuellement, de l'adresse de l'établissement, tels que l'enquêté les indique (c'est-à-dire avec un certain degré d'approximation, voire d'erreur), ce qui n'est pas nécessairement suffisant pour la retrouver de façon automatique dans Sirene⁵⁰.

C'est ainsi le cas de l'enquête *Emploi*. Rappelons que cette enquête vise en premier lieu à établir trimestriellement le taux de chômage au sens du BIT. Réalisée par l'Insee en métropole chaque trimestre sur un échantillon de 67 000 ménages (en métropole) renouvelé par sixième tous les trimestres, et dans chaque DOM à un rythme annuel auprès de 5 000 ménages renouvelés par tiers chaque année, elle constitue une des plus grosses enquêtes du SSP. Son questionnaire permet une description riche des conditions d'emploi des individus (horaires, position, activité, rémunération, modalités des transitions entre situations par rapport à l'emploi, opinions sur sa situation d'emploi...). Compte tenu de sa taille, les salariés associatifs devraient y constituer un sous-échantillon suffisamment important pour permettre des exploitations intéressantes. La mise en évidence des caractéristiques les plus structurelles peut d'ailleurs s'appuyer sur l'empilement de plusieurs enquêtes de façon à disposer d'un plus grand nombre d'observations. Malheureusement, centrée sur la mesure des situations individuelles vis à vis de l'emploi en général, l'enquête n'est pas orientée vers des secteurs particuliers de l'économie. Ainsi, son questionnaire interroge les enquêtés en emploi sur la nature de leur employeur, mais sans distinguer les entreprises des associations⁵¹. On ne peut donc isoler directement ceux occupant un emploi associatif. On ne dispose que du nom de l'entreprise (ou des entreprises) employeuse(s) et de son adresse⁵², et seulement pour l'emploi principal.

On rencontre le même obstacle dans l'utilisation des bulletins individuels du recensement, auxquels on pourrait par ailleurs penser avoir recours : s'ils ne contiennent qu'une description sommaire de l'emploi, ils forment un échantillon d'une taille considérable et, empilés sur une rotation complète de 5 ans, fournissent de l'information à un niveau local fin. Mais là encore, on ne dispose que du nom et de l'adresse de l'entreprise, plus ou moins exactement renseignés.

⁴⁷ Pour une présentation de cette enquête, voir le récent numéro spécial de la revue *Economie et statistique* (n° 431-432).

⁴⁸ Malheureusement cette enquête est conduite auprès des seules entreprises de 10 salariés et plus. C'est un seuil élevé qui aboutit à ignorer 80% des associations employeurs (ne représentant, certes, qu'un cinquième de l'emploi associatif).

⁴⁹ D'autant qu'il n'est pas toujours interrogé en personne. Si lors de son passage la personne à enquêter est absente, l'enquêté peut être autorisé à se tourner vers un autre membre du ménage pour recueillir les informations (technique dite du "proxy").

⁵⁰ Il faut alors compléter cette recherche par un travail "à la main", généralement plus fructueuse, mais aussi coûteux.

⁵¹ Questions B8 et B12, variables CHPUBx (questionnaire 2009) : Le libellé de la question est "Quelle est la nature de cet employeur". L'enquêté doit choisir entre 6 modalités : 1-État, 2-Collectivités locales, 3- Hôpitaux publics, 4-Particuliers, 5- Entreprise publique, 6-Entreprise privée, association.

⁵² Plus précisément l'enquêté est interrogé sur celle de l'établissement.

- Les enquêtes spécialisées

Le secteur sanitaire et social, dont on a souligné le poids considérable dans l'emploi associatif (voir Introduction), bénéficie d'un suivi statistique spécifique, assuré par la DREES. Le SSM des ministères sanitaires et sociaux réalise en effet régulièrement des enquêtes consacrées à des types spécifiques d'établissements. On peut ainsi mentionner :

- la Statistique annuelle des établissements de santé (SAE)
- l'enquête auprès des établissements et services pour enfants et adultes handicapés (ES "handicap")
- l'enquête auprès des établissements et services en faveur des personnes en difficulté sociale (ES « difficulté sociale »)
- l'enquête auprès des établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA)
- l'enquête auprès des intervenants à domicile (IAD)

Bien que n'ayant pas nécessairement l'emploi pour préoccupation principale, ces sources offrent généralement d'importantes informations sur le sujet.

Elles peuvent, naturellement, identifier les établissements appartenant au secteur associatif. On notera cependant que sur les publications qui en sont tirées, et qui visent à mettre les résultats à disposition du public, certaines distinguent l'activité du secteur associatif⁵³, mais la plupart semble négliger cette dimension. Ainsi la publication annuelle régulière de synthèse (depuis 2005) *Les établissements de santé - Un panorama pour [année n]⁵⁴*, fournit une description très détaillée de l'activité des différents acteurs dont le privé non lucratif, mais ne donne pas le détail pour les associations. De même la publication *Établissements et services pour adultes handicapés - Résultats de l'enquête Etablissement sociaux (ES) 2006* propose de nombreux tableaux décrivant dans le détail l'activité des différents types d'établissements mais ne donne pas d'éléments permettant de les identifier selon leur catégorie juridique.

On notera au passage qu'un délai important (jusqu'à 3 ans) peut s'écouler entre la collecte des données et la publication, réduisant sensiblement l'intérêt des informations mises à disposition.

2. 2 - L'existant en matière d'informations sur l'emploi associatif

Les données existantes sur l'emploi associatif font déjà l'objet d'une diffusion significative. En raison des difficultés soulevées par l'exploitation des enquêtes (voir supra), ce sont les sources administratives qui constituent la base des travaux publiés.

Les BRC et plus généralement les données rassemblées par l'Acosse nourrissent une publication annuelle, *La France associative en mouvement*, réalisée dans le cadre d'une collaboration entre les services statistiques de l'Acosse-Urssaf et l'association Recherches et Solidarités. Paraissant en fin d'année, elle offre un bilan statistique de l'emploi associatif pour l'année précédente, centré sur les effectifs d'associations employeurs, les effectifs d'emplois associatifs et les masses salariales correspondantes. Elle fournit quelques éléments sur la conjoncture de l'emploi pour le 1^{er} semestre de l'année en cours. Les publications spécifiques de l'Acosse (*ACOSS Stat*) peuvent aussi, le cas échéant, aborder l'emploi associatif à l'occasion de points de conjoncture. Enfin l'Uniopss⁵⁵ (toujours avec Recherches et Solidarités) diffuse ses analyses des données Urssaf dans les publications du Centre national d'animation et de ressources (Cnar) de son réseau.

La diffusion des résultats tirés des DADS sur les associations passe par deux canaux s'appuyant sur le dispositif Clap. Il s'agit d'une part des travaux réalisés par l'Insee. Celui-ci publie sur son site⁵⁶, annuellement, une série de tableaux statistiques régionaux et nationaux de l'économie sociale. Ils ventilent les effectifs salariés, les équivalents temps plein, le nombre d'établissements et les rémunérations brutes, selon les "familles" qui composent ce secteur (associations, coopératives, mutuelles, fondations), et suivant deux critères (catégorie socioprofessionnelle du salarié, secteur d'activité de l'établissement). Ces tableaux constituent "l'offre de base" de l'institut statistique, librement accessible. Au-delà, une offre de travaux complémentaires existe, à destination des acteurs de l'économie sociale locale. Elle est réalisée dans les directions régionales de l'Insee, par les

⁵³ Par exemple "L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de six ans en 2008", Etudes et résultats n°715 février 2010, issu de l'enquête Protection maternelle et infantile (PMI) 2008.

⁵⁴ La dernière édition, parue en août 2010, se rapporte à l'année 2007.

⁵⁵ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.

⁵⁶ www.insee.fr

chargés d'études travaillant à partir d'un "kit" d'exploitation, c'est-à-dire d'un ensemble de programmes informatiques et de modèle de fiches consacrées à l'économie sociale locale. Le kit a été développé à l'Insee (par le pôle « Études économiques régionales » de l'Action régionale). Les chargés d'étude peuvent ainsi répondre rapidement à la demande d'analyses spécifiques fines sur des secteurs particuliers ou sur des zones géographiques "à façon". Se situant hors de "l'offre de base", ce service est facturé en fonction de l'ampleur la commande.

Par ailleurs Clap est exploité par le Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES). Il a donné lieu à la publication, en 2008, d'un *Panorama de l'économie sociale et solidaire en France et dans ses régions*, et plus récemment, d'un *Atlas 2009* du même nom. Il consiste en des fiches thématiques couvrant les familles d'organismes de l'économie sociale et solidaire (incluant dont les associations), et les 26 régions françaises.

Compte tenu du travail nécessaire à la mise en place dans Clap des données relatives à une année n , l'information n'est disponible qu'en $n+2$, soit un délai sensiblement plus important que celui requis par les données de l'Acos et qui, pour l'essentiel, provient du temps de mise à disposition des DADS. Par exemple la validité 2008 des DADS a été mise à disposition en mai 2010. Les tableaux sur l'économie sociale pour cette année ont été mis en ligne en août 2010. Les analyses plus élaborées nécessitent plus de temps et paraissent généralement au plus tôt l'année suivante : le dernier Insee-Première consacrée à l'économie sociale est paru en février 2009 et traitait des données 2006, comme l'Atlas 2009 du CNCRES (paru en septembre 2009).

Une des qualités importantes des travaux de l'Insee comme du CNCRES est d'adopter une même définition de l'économie sociale. Les concepts et les méthodes adoptées ont en effet fait l'objet d'une harmonisation préalable entre ces organismes qui assurent la cohérence de l'information diffusée à partir de Clap.

En revanche, il faut souligner que, malgré ce que suggère le terme général "d'économie" utilisé par l'Insee ou le CNCRES, les publications, contraintes par le contenu de la source utilisée, ne traitent que du nombre d'entreprises, des emplois et des rémunérations, et n'abordent pas les autres aspects usuellement présents dans les travaux économiques (production, valeur ajoutée, investissement,...).

2.3 - Quelles voies d'amélioration ?

Comme on le voit, les outils mis en place par la statistique publique permettent un suivi statistique déjà assez étroit de l'emploi associatif. Il reste cependant des zones d'ombre et on peut songer à plusieurs améliorations du dispositif.

2.3.1. Mobiliser l'enquête Emploi

Le nombre des emplois associatifs et le volume d'heures qu'ils représentent n'épuisent pas les questions qui se posent sur l'emploi dans ce secteur. Il manque une information plus détaillée, portant sur les caractéristiques des postes et de ceux qui les occupent. Là-dessus, et particulièrement sur la description des salariés eux-mêmes, les sources administratives sont trop sommaires. Elles ne fournissent pas d'éléments précis sur les facteurs qui affectent les décisions et les comportements des salariés associatifs en matière d'emploi (origine sociale et géographique, formations, qualifications, situation familiale, transitions entre situation d'emploi, nature précise de l'emploi occupé, appréciation de cet emploi par le salarié, ...). Ces informations figurent en revanche dans les enquêtes, à commencer par l'enquête Emploi.

Pour l'utiliser dans des travaux sur l'emploi associatif, il faut pouvoir y repérer les salariés correspondants. On a vu que cette identification n'est pas directe, le questionnaire ne distinguant pas les associations des autres entreprises. Deux options sont envisageables :

- La première exploite les données existantes ; elle consiste à tenter de reconnaître l'entreprise à laquelle appartient l'enquêté à partir du nom et de l'adresse puis appariement sur ces critères avec le répertoire Sirene. On peut noter que les équipes gestionnaires de l'enquête réalisent un important travail de repérage des SIRET des établissements où travaillent les répondants⁵⁷. La méthode permet une identification en pratique satisfaisante, comme ont pu le vérifier des travaux récents comparant

⁵⁷ Ce travail de codage est confié à un "pôle de reprise", service spécialisé de l'Insee dans les codifications de l'enquête.

les salariés du secteur privé et du secteur associatif⁵⁸. Son inconvénient est qu'elle ne s'applique qu'à l'emploi principal. Pour les autres emplois, le questionnaire ne demande ni le nom ni l'adresse. On manque ainsi tous les salariés en multi activité qui complètent un emploi principal non associatif par des emplois secondaires dans des associations.

- Cette difficulté est résolue dans la seconde option, plus directe, qui consiste à modifier le questionnaire pour lui faire distinguer, où c'est nécessaire, les associations des autres entreprises. Solution a priori la plus naturelle⁵⁹, elle peut pourtant susciter la réticence des responsables de l'enquête. Il faut en effet tenir compte que cette enquête n'est pas un instrument souple qu'on pourrait adapter à volonté. Version française d'une enquête européenne très harmonisée de façon à assurer un haut degré de comparabilité entre pays de l'Union européenne, elle est régie par un règlement européen qui détermine une partie du questionnaire. De façon générale ces questions "incompressibles" réduisent la possibilité d'aborder des thèmes complémentaires ou de détailler certaines questions, en raison de la nécessité de conserver un temps limité d'enquête sous peine de connaître des taux d'échec élevés. En outre le premier objectif de l'enquête, c'est à dire la mesure du chômage au sens du BIT, revêt une importance sociopolitique considérable et tous les efforts des équipes qui réalisent l'enquête sont subordonnés à l'exigence de la meilleure qualité statistique possible, notamment dans la mesure des évolutions et leur interprétation. Or toute modification du processus de production des données fragilise cette interprétation. La stabilité du dispositif et du questionnaire apparaît au total une contrainte très forte. Sans négliger en rien ces difficultés, on observera cependant que la modification suggérée ici est tout à fait minime : elle se borne, pour deux questions particulières, à détailler une modalité parmi les six proposées à l'enquêté. Au regard du profit qu'en tireront les analyses sur l'emploi associatif, on peut penser que le bilan coûts-avantages est ici positif. Dans tous les cas, on recommandera que cette question soit examinée par les équipes en charge de l'enquête.

Une recommandation analogue pourrait être faite aux autres enquêtes sur l'emploi, comme par exemple l'enquête Formation et qualification professionnelle (FQP). Dans sa dernière édition (2003), elle ne posait pas de question sur le statut juridique de l'entreprise. Dans les données collectées le repérage des salariés associatifs ne peut donc être qu'indirect.

2.3.2. Suivre la conjoncture de l'emploi associatif

Le suivi de la conjoncture de l'emploi est l'une des utilisations les plus importantes des données centralisées par l'Acoss-Urssaf (BRC, chèques emploi service, ou emploi association,...). Ces données sont à la base du dispositif d'estimations trimestrielles d'emplois réalisées par l'Insee. Le besoin de statistiques de court terme sur l'emploi concerne l'emploi associatif aussi bien que l'emploi global. Non seulement les associations, mais aussi les autres acteurs de l'économie, particulièrement au niveau local, sont intéressés par les évolutions dans ce secteur, qui sont sensiblement distinctes de celles que connaît l'emploi dans autres entreprises privées ou dans le secteur public, comme on a pu l'observer à l'occasion de la crise économique qui a débuté en 2008⁶⁰.

Les évolutions conjoncturelles d'un trimestre font l'objet de trois estimations, à 45, 70 et 135 jours respectivement après la fin du trimestre. Les évolutions à 45 jours sont peu pertinentes pour les associations : elles sont en effet fondées sur les résultats provisoires de l'enquête Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acemo) de la Dares et des statistiques de Pôle Emploi pour l'intérim. L'enquête se tient aux seuls établissements de 10 salariés et plus du secteur marchand, un champ qui évidemment ne convient pas à l'analyse de l'emploi associatif.

La deuxième estimation (à 70 jours) est plus significative : elle s'appuie sur les BRC (et les données similaires) centralisés par l'Acoss et retraités par la chaîne Epure (Extension du projet Urssaf pour les revenus et l'emploi) par l'Insee. Les BRC correspondent aux versements de cotisations sociales effectués par les employeurs, quel que soit le régime (hors MSA), pour toutes les entreprises et

⁵⁸ Voir Nancy, M. (2007) : *Motivation intrinsèque et équité salariale : une comparaison entre le secteur associatif et le secteur privé*, Thèse de doctorat, Université Paris II Assas.

- Etienne, J. M., M. Nancy (2007) : "Les femmes sont-elles moins discriminées dans l'associatif que dans le privé ? Une analyse par quantile", ERMES, document de travail 0702, Univ. Paris II Assas.

- Hély, M. (2005) : *Le travailleur associatif. Un salarié de droit privé au service de l'action publique*, doctorat de sociologie, EHESS.

⁵⁹ Même si, dans ce cas, l'information sur l'entreprise étant de nature déclarative, il faut s'attendre à une moindre précision qu'avec la méthode se fondant sur le SIRET.

⁶⁰ Voir sur ce point, par exemple *La France associative en mouvement 2009 (op.cit.)*.

associations, quel que soit leur nombre de salariés. Ils incluent le secteur non marchand privé et sont disponibles à la fois au niveau départemental et à un niveau sectoriel relativement fin (35 secteurs)⁶¹. Enfin la troisième estimation, disponible 135 jours après la fin du trimestre, diffère de la précédente par la prise en compte des résultats définitifs d'Épure⁶².

On a déjà mentionné les limites des données des Urssaf (non prise en compte de certaines catégories d'emploi, absence de correction pour le temps partiel) et remarqué qu'elles sont plus gênantes pour l'emploi associatif que pour d'autres secteurs. C'est ce qui justifie de privilégier le recours à la source DADS. Celle-ci n'est cependant pas un outil conjoncturel. Et en l'absence d'alternative, il semble que la source Urssaf soit, malgré ses défauts, capable de fournir sinon une mesure infra-annuelle⁶³, au moins un utile indicateur trimestriel de l'emploi associatif : pour un tel instrument, ce sont les variations qui comptent. Et en régime courant (c'est à dire en dehors des périodes de changement structurel notable, comme des modifications du contexte réglementaire par exemple), on peut espérer qu'elles restent suffisamment peu affectées par les biais évoqués pour que les mouvements observés sur les données des Urssaf reflètent bien l'ensemble des créations et destructions effectives d'emplois associatifs.

Techniquement, la production d'un tel indicateur ne devrait soulever aucune difficulté : collectant ses données auprès des entreprises, la source Urssaf identifie directement l'emploi associatif. L'indicateur apparaît ainsi comme un complément simple, et d'un coût probablement très modeste, aux traitements effectués actuellement par la chaîne de calcul de l'emploi trimestriel global.

2.3.3. Viser la cohérence dans les chiffres diffusés

Les deux sources principales sur l'emploi associatif ont des champs distincts, n'utilisent pas exactement les mêmes concepts (voir ci-dessus) et une même source peut avoir plusieurs modes de décompte. Il en résulte une multiplicité des chiffres diffusés et un risque sinon de confusion, du moins un manque de lisibilité pour le public. Ainsi, en 2008, l'Acoss publie 176 754 établissements associatifs employeurs pour 1,745 million de salariés, contre 181 732 établissements et 1,768 millions de postes (au 31 décembre) selon les tableaux diffusés sur le site Insee, lesquels présentent des données en postes non annexes et en ETP (tableau 2.1).

Tableau 2.1 : Secteur associatif - comparaison des décomptes DADS et Urssaf - 2008

Secteur	DADS			Urssaf	
	Nombre d'établissements	Postes (non annexes) au 31/12	ETP	Nombre d'établissements	Salariés
Total	181 732	1 768 168	1 434 147	176 754	1 745 000
- dont enseignement	20 423	336 856	276 195	18 206	216 380
- dont santé humaine	3 752	127 979	106 988	3 358	129 130
- dont action sociale	31 595	812 044	648 382	30 225	823 640

Source : Insee -Clap, et Acoss-Urssaf - R&S (La France associative en mouvement 2009, op. cit.)

Plusieurs remarques s'imposent :

- La notion utilisée par l'Acoss-Urssaf est dictée par le type d'information que les BRC collectent. Elle s'impose si on veut un suivi conjoncturel de l'emploi.
- En pratique cette notion apparaît fournir des estimations très voisines de celles associées à la notion de postes non annexes des DADS (tableau 1). Ce phénomène n'est pas surprenant, les deux notions mesurant la même chose, à savoir un salarié sur un poste tel que le perçoit l'entreprise. Le défaut commun aux deux notions, est de suggérer qu'elles se rapportent au nombre de salariés, alors qu'elles se rapportent à des postes : si un même salarié occupe au même moment deux emplois à mi-temps (ou enchaîne plusieurs emplois dans l'année) dans des entreprises *différentes*, il donnera lieu à deux postes non annexes.
- Les deux notions, poste non annexe et salarié au sens Urssaf, présentent un écart substantiel avec la mesure en ETP, qui fournit un niveau 20% plus faible. Or, d'un point de vue économique, c'est bien cette dernière notion qui est la plus pertinente : elle permet de comparer correctement le secteur

⁶¹ En termes techniques, il s'agit du niveau international A38 de la nomenclature NAF Rév.2.

⁶² Pour le détail de ces estimations, voir le rapport du Cnis, n° 108, *Emploi, chômage, précarité. Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir*, septembre 2008, p. 117 et sq.

⁶³ Outre les défauts rappelés plus haut, il faut aussi tenir compte du biais du aux retards dans les déclarations.

associatif aux autres, ou dans le temps, sans risquer les mauvaises interprétations que peuvent introduire des taux de temps partiels différents. Surtout, l'emploi ETP est le concept retenu par la comptabilité nationale, homogène aux masses de salaires versées : le salaire moyen associatif correspond au rapport de cette masse salariale à l'emploi mesuré en ETP. Utiliser une autre mesure conduit, on le voit, à minorer ce salaire moyen de 20% environ.

- En revanche la répartition par secteurs ne varie pas (ou de façon négligeable) selon qu'on raisonne en ETP ou en postes non annexes (ou encore en effectifs salariés au sens de l'Acoss-Urssaf) (tableau 2.2).

Tableau 2.2 : Emplois associatifs en 2008 – Mesure hors postes annexes et mesure ETP

Secteur	Emploi associatif			Emploi total		
	Tous postes	Postes non annexes	ETP	Tous postes	Postes non annexes	ETP
Total	1 768 168	1 434 147		22 799 096	20 383 976	
dont						
Commerce, transports, hébergement et restauration		1,6%	1,8%		23,7%	23,5%
Information et communication, activités immobilières, soutien aux entreprises		6,1%	6,5%		14,5%	14,5%
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale		72,2%	71,9%		30,9%	30,1%
- dont enseignement		19,1%	19,3%		7,3%	7,4%
- dont santé humaine		7,2%	7,5%		6,8%	6,7%
- dont action sociale		45,9%	45,2%		6,0%	5,4%
Autres services		19,4%	19,1%		3,6%	3,4%
- dont arts, spectacles et activités récréatives		6,4%	6,3%		1,2%	1,1%

Source : Insee, Clap.

Note : (1) postes de travail au 31 décembre (hors agriculture-sylviculture-pêche, intérimaires).

Dans ces conditions, on pourrait suggérer de privilégier les notions de "salarié" au sens de la source Urssaf, pour ce qui concerne les statistiques de court terme et la notion d'ETP pour les statistiques annuelles, laissant ainsi de côté (pour la diffusion vers le grand public) les décomptes en postes non annexes qui ne semblent rien ajouter aux deux autres mesures⁶⁴.

Les sources élaborées par le SSP sur l'emploi associatif produisent une information substantielle. Le groupe recommande de la valoriser et, en premier lieu, de :

- **Produire des données sur les caractéristiques des salariés des associations** et leurs conditions d'emploi, à partir de l'Enquête Emploi, à intervalles réguliers (*Insee, Dares*).
- **Promouvoir la diffusion de mesures claires et cohérentes de l'emploi** auprès des utilisateurs (administrations, experts, associations, grand public), en mettant en avant en priorité la notion d'emplois équivalent temps plein (issus de la source Insee-Clap), publiés annuellement pour l'année t-2 et cohérents avec la rémunération brute des salariés (*Insee*).
- **Produire et publier un indicateur avancé de l'évolution de l'emploi associatif** (semestriel ou trimestriel), fondé sur les données de l'Urssaf et de l'Acoss. (*Urssaf, Acoss, Dares, Pôle Emploi*).

⁶⁴ Il va par ailleurs de soi que les comptages du nombre de postes incluant les postes annexes sont à éviter. Ces derniers correspondent à des postes le plus souvent très courts, parfois à de simples indemnités, voire même à des remboursements de frais des bénévoles, et sont plus nombreux dans le secteur associatif que dans la plupart des autres secteurs. Compter ces postes au même titre que les autres, sans considération de durée, aboutit à une vision biaisée de la situation de l'emploi.

Chapitre 3 : Mesurer le bénévolat

Pourquoi faut-il mesurer le travail bénévole, ressource essentielle de la plupart des associations, matrice d'emplois rémunérés du futur et élément de qualité de vie pour l'ensemble de la société, alors que ce travail non rémunéré n'entre apparemment pas dans la frontière de la production des comptes nationaux ? Comment définir, délimiter et mesurer le bénévolat ? Faut-il lui attribuer une valeur monétaire fictive ? Comment enfin, pour une pratique présente dans tous les pays mais aussi peu normée, aboutir à des résultats comparables internationalement ? Telles sont quelques-unes des questions qui seront traitées au fil de ce chapitre. Créer un dispositif pérenne d'observation du bénévolat est une demande forte du milieu associatif, reprise par la 2^{ème} Conférence de la vie associative en 2009 ; c'est aussi un élément essentiel et incontestable de la « plus-value associative », dont cette même Conférence souhaite que le groupe de travail propose une méthodologie de la mesure (Cf. chapitre 6).

3.1 - Pourquoi mesurer le travail bénévole ?

3.1.1. Le travail bénévole est une ressource essentielle des associations et un facteur de production

Le bénévolat est une spécificité associative même si d'autres types d'organisations – les conseils municipaux, les partis politiques, les syndicats, les fondations, les mutuelles, les coopératives et les établissements publics - peuvent aussi en bénéficier. Pour les associations, le travail bénévole est à la fois une ressource essentielle et un facteur de production. C'est une ressource existentielle pour les associations sans salarié qui disparaissent en son absence. C'est une ressource importante pour beaucoup d'associations employeurs, même s'il se limite au bénévolat des administrateurs pour les plus salarisées d'entre elles. En outre, toutes les associations doivent évidemment leur origine à une initiative bénévole. Le travail bénévole n'est pas seulement une ressource renouvelable, non délocalisable et peu coûteuse⁶⁵ pour l'association, c'est aussi un facteur de production qui, seul ou en coordination avec des salariés, produit les services rendus aux membres ou aux bénéficiaires de l'association.⁶⁶

Le travail bénévole est donc en interaction avec le travail rémunéré au sein des associations. Selon les secteurs d'activité et les types de gouvernance associative, la coordination varie et on observe fréquemment une salarisation de certains services auparavant assurés par des bénévoles seuls.

Rappelons que des métiers aussi générateurs d'emplois que les infirmières, les assistantes sociales, les éducateurs spécialisés, les métiers de l'animation socio-culturelle⁶⁷... ont été initialement exercés bénévolement à des périodes diverses du 20^{ème} siècle. Actuellement le même processus de salarisation peut être observé pour des métiers expérimentés bénévolement, comme ceux de la formation sportive, de la médiation des conflits, de la prévention de la délinquance ou de l'aide à domicile.

3.1.2. Le bénévolat est un élément de qualité de vie

Mesurer sa dimension économique n'épuise évidemment pas l'observation du bénévolat qui vaut surtout par sa dimension relationnelle et symbolique, voire subversive de l'analyse économique dominante⁶⁸. Mû par l'altruisme et le sens de l'intérêt général ou collectif⁶⁹ le bénévolat exprime de

⁶⁵ Et non gratuite, car l'association doit prévoir l'encadrement, la formation et l'équipement du bénévole.

⁶⁶ Ce double caractère du bénévolat explique que, dans le futur compte satellite des ISBL, la valeur monétaire du bénévolat soit portée en emplois et en ressources, ce qui ne modifie pas l'équilibre du compte. Ce double caractère explique aussi que l'on appréhende par deux types d'enquêtes le bénévolat (cf. infra).

⁶⁷ Cf, par exemple, Guerrand R-H. et Rupp M-A *Brève histoire du service social en France*, Paris, Editions ouvrières, 1969.

⁶⁸ Aucun « homo economicus » ne travaille gratuitement : dans l'analyse économique néo-classique standard, le travail est désutile et doit être compensé par une rémunération.

⁶⁹ La première motivation des bénévoles est d'être utile à la société selon l'enquête INSEE, enquête « vie associative, partie variable de l'Enquête permanente sur les conditions de vie, 2002.

façon pure la motivation intrinsèque⁷⁰ au travail qui existe aussi dans beaucoup d'emplois rémunérés et notamment les emplois associatifs ou publics. La dimension très relationnelle de la plupart des tâches bénévoles est également créatrice de lien social, ce que souligne l'existence dans la plupart des 36 000 communes françaises des mêmes associations animées généralement uniquement par des bénévoles : comité des fêtes, club de football ou multisports, association de parents d'élèves, club de troisième âge, association de chasseurs ou de pêcheurs, association de quartier... Proches le plus souvent du conseil municipal, les bénévoles servent souvent d'intermédiaires entre les administrés et les élus municipaux ; ils font donc vivre une certaine forme d'« agir communicationnel »⁷¹, de démocratie participative, grâce auxquels les zones rurales ne sont plus le désert français.

En ce sens le bénévolat est donc un élément direct de qualité de vie, pour les membres et usagers des associations comme pour le bénévole lui-même qui y trouve un sens à la vie, une sociabilité de qualité et un développement de ses compétences. Cependant, le rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi ne parle pas du bénévolat alors qu'il consacre de longs développements au travail domestique non rémunéré comme élément de bien-être⁷². Cette omission est curieuse. En effet, le rapport Stiglitz recourt au principe d'invariance⁷³ comme fil directeur de la réflexion sur les problèmes classiques de mesure du PIB qui remonte à une longue tradition historique (Vanoli, 2002). Cependant, il applique ce principe aux seuls services rendus à l'intérieur des ménages, ce qui l'amène à demander une mesure de la production domestique. Mais pourquoi utiliser ce principe pour les seuls services réalisés par le travail impayé des Ménages et non pour le travail bénévole organisé ? La croissance qui résulte du processus de salarisation du secteur non lucratif peut, elle aussi, être considérée comme surestimée, alors qu'elle peut s'accompagner d'une dégradation qualitative non prise en compte.

3.1.3. Le travail bénévole entre les deux frontières de production

Si l'on s'en tient à sa dimension économique, le travail bénévole, comme le travail domestique, entre dans la frontière générale de la production définie par le *System of National Accounts 2008* de la manière suivante :

Economic production may be defined as an activity carried out under the control and responsibility of an institutional unit that uses inputs of labour, capital and goods or services...

Activities that are not productive in an economic sense include basic human activities such as eating, drinking, sleeping, taking exercise etc., that it is impossible for one person to employ another person to perform instead [6.24-25]⁷⁴

Or le travail bénévole s'exerce bien sous le contrôle et la responsabilité d'une unité institutionnelle, association (ou autre ISBL) et il répond au critère de la tierce personne puisqu'on peut généralement lui substituer du travail rémunéré.

Cependant, comme la production de services par les membres d'un ménage pour leur compte propre, les services rendus par les bénévoles des associations sont exclus de la frontière de la production plus étroite qui est celle des comptes nationaux. Or aucune des justifications du SNA 2008 pour exclure la production domestique de services pour compte propre ne vaut pour le travail bénévole :

- la relative indépendance de ces activités par rapport aux marchés,
- l'extrême difficulté à donner une estimation économiquement significative de leur valeur,
- leur indépendance par rapport à la politique économique [SNA 2008, 6. 29-30].

En effet, les activités associatives ne sont indépendantes ni du marché des biens et services ni du marché du travail. Il n'est pas impossible d'attribuer une valeur économique au temps de travail

⁷⁰ Cette motivation intrinsèque est traditionnellement mesurée par la différence entre le salaire effectivement perçu par le travailleur dans l'emploi qui le motive et où il choisit de rester et celui, en général plus élevé, qu'il pourrait percevoir sur le marché du travail.

⁷¹ Habermas J, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 1981.

⁷² Stiglitz J., Sen A. et Fitoussi J-P *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, La Documentation Française, 2009.

⁷³ Selon ce principe, les agrégats doivent être invariants quand il y a changement de secteur institutionnel producteur d'un même bien ou service (cf. Vanoli A. *Une histoire de la Comptabilité nationale*, La Découverte, 2002, chapitre 6 et 7).

⁷⁴ « La production économique peut être définie comme une activité accomplie sous le contrôle et la responsabilité d'une unité institutionnelle qui utilise des apports en travail, capital, biens et services pour produire des biens et des services... Les activités improductives du point de vue économique, telles que manger, boire, dormir ou prendre de l'exercice, sont celles pour lesquelles il est impossible à une personne d'employer quelqu'un pour les réaliser à sa place. ». Traduction des auteurs ; le SNA 2008 est en cours de traduction.

bénévole (cf. infra) : ce travail est socialement organisé et donc plus facilement comparable à des substituts marchands que le travail domestique ; sa valorisation monétaire est donc moins arbitraire. Enfin, la politique économique et sociale influence évidemment les associations et les bénévoles ; parfois même les politiques sociales sont discutées avec les associations et expérimentées par elles.

Enfin, argument essentiel, la production des bénévoles organisés, contrairement à la production domestique, n'est pas une production pour compte propre mais une production pour d'autres unités institutionnelles : les ménages surtout, mais aussi les entreprises, les administrations publiques ou la société dans son ensemble. Par ailleurs son poids économique est beaucoup moins important que celui du travail domestique ; la prise en compte du bénévolat ne modifie donc que marginalement les équilibres macroéconomiques. Mesurer le bénévolat cependant implique un consensus sur sa définition.

3.2 - Comment définir et délimiter le bénévolat ?

3.2.1. Définition du bénévolat : bénévolat direct et bénévolat organisé

Le terme de bénévolat est chargé de prénotions et de stéréotypes (la dame inactive qui donne du temps à ses œuvres l'après-midi, par exemple). Par ailleurs beaucoup de bénévoles préfèrent se dire militants, aidants ou responsables. C'est pourquoi la question posée aux personnes enquêtées est le plus souvent explicitée ou indirecte, puis confrontée à un concept théorique de bénévolat. On donnera ici deux définitions, celle de l'enquête EPCV 2002 de l'INSEE, reprise pour l'enquête 2010 (cf. infra) et celle du *Manual on the measurement of volunteer work* du BIT, à paraître en 2011, puis on précisera les frontières du bénévolat.

Selon l'INSEE, être bénévole, c'est : « travailler sans être rémunéré ou rendre des services dans le cadre d'une association ou non » Une variable de contrôle est la participation aux activités de l'association (ou autre organisation), en tant qu'intervenant ou organisateur (et non en tant que simple participant ou bénéficiaire).

Selon le Manuel du BIT : « Unpaid non-compulsory work ; that is time individuals give without pay to activities performed either through an organisation or directly for others outside their own household »⁷⁵

On voit immédiatement que la définition internationale est plus extensive que celle de l'INSEE. La définition INSEE ne concerne que le bénévolat organisé, alors que la définition BIT inclut aussi le bénévolat direct ou informel, deux formes clairement distinguées l'une de l'autre. Ce rapport n'est concerné à l'évidence que par la première forme de bénévolat, mais comme la définition internationale sera sans doute progressivement appliquée, nous verrons également sa délimitation. La définition internationale précise aussi que le travail bénévole ne doit être ni obligatoire ni forcé, ce qui exclut par exemple le temps passé à siéger dans un jury d'assise ou les travaux d'intérêt général accomplis en substitution d'une peine pénale.

Les frontières du bénévolat avec d'autres types d'activité doivent évidemment être précisées pour obtenir une définition sans ambiguïté. On peut distinguer quatre frontières issues des définitions précédentes : avec le loisir, avec l'emploi rémunéré, avec le travail domestique, avec la formation.

3.2.2. Les quatre frontières du bénévolat : loisir, emploi, travail domestique, formation

La frontière entre travail bénévole et loisir repose en principe sur le critère de la tierce personne vu précédemment. Donner des leçons de tennis sans rémunération, c'est du bénévolat, car le bénévole peut être remplacé par un entraîneur rémunéré. Jouer au tennis, c'est du loisir, car personne ne peut jouer à ma place. Le clivage n'est cependant pas toujours aussi net et le critère de la tierce personne fonctionne mal pour les activités les plus militantes et les plus charismatiques.

La frontière entre travail bénévole et travail rémunéré est facile à faire avec l'emploi salarié du fait de l'existence d'un contrat de travail ; elle est plus difficile à établir avec l'emploi indépendant. Si un

⁷⁵ « Travail non rémunéré et non obligatoire ; c'est-à-dire le temps que donnent des individus sans être payés à des activités exercées soit dans le cadre d'une organisation soit directement pour d'autres personnes que celles du ménage » Le Manuel du BIT sera présenté à la fin de ce chapitre.

chômeur veut créer son propre emploi en créant une association, entreprise à l'essai, peut-on le considérer comme un entrepreneur bénévole⁷⁶ ? Il existe aussi manifestement des situations intermédiaires entre salariat et bénévolat : le remboursement généreux des frais liés au bénévolat, les avantages en nature, le volontariat (travail qualifié à plein temps rémunéré au SMIC comme dans les ONG ou volontariat civique des jeunes rémunéré en dessous du RSA). Il faut sans doute poser clairement la frontière au simple défraiement sur pièces justificatives.

La frontière entre travail bénévole et travail domestique concerne essentiellement le travail bénévole direct⁷⁷. Par homogénéité avec les autres enquêtes la frontière est celle du ménage, mais les habitudes de cohabitation entre générations et collatéraux varient selon les pays et une question filtre peut éliminer de la définition du travail bénévole direct les services rendus à la famille proche.

La frontière entre travail bénévole et formation repose sur l'interprétation que l'on donne au critère d'absence d'obligation. Si l'on s'en tient au seul critère de l'obligation légale, les stages non rémunérés inscrits dans un cursus universitaire ou autre pourraient être considérés comme du bénévolat. Cependant si le diplôme ne peut être obtenu que si le stage est accompli, il s'agit bien d'une obligation pour l'étudiant.

Une définition claire du bénévolat ne règle cependant pas toutes les ambiguïtés ; comme dans toutes les enquêtes déclaratives, le travail bénévole demeure ce que la personne interrogée entend par là, qu'il s'agisse de ses propres pratiques bénévoles ou du bénévolat mobilisé par l'association dont elle est responsable.

3. 3 - Comment mesurer le bénévolat ?

Comme le bénévolat ne laisse aucune trace administrative, les deux sources statistiques potentielles de connaissance du bénévolat d'un pays sont des enquêtes soit auprès des ménages soit auprès des associations. Chaque source présente des avantages et des inconvénients, d'où la nécessité de les combiner pour avoir une assurance sur l'ampleur du phénomène et une vision complète des caractéristiques des bénévoles, des organisations où ils opèrent et des tâches qu'ils y accomplissent.

3.3.1. Les Enquêtes auprès des ménages

Les *avantages* des enquêtes auprès des ménages sont nombreux à condition que toutes les personnes du ménage au-dessus d'un certain âge (15 ans le plus souvent) soient interrogées. Ce type d'enquête fournit une connaissance précise des caractéristiques socio-démographiques, du niveau d'éducation, de la situation du répondant à l'égard de l'emploi rémunéré et du revenu du ménage. Fréquemment des questions sont également posées sur la simple participation⁷⁸ aux associations en tant que membre, usager ou bénéficiaire. Il est possible d'introduire dans ce type d'enquête des questions sur les motivations et les trajectoires des bénévoles ainsi que sur les tâches accomplies. Les questions sur le temps de travail bénévole doivent s'apprécier par rapport à une période de référence qui doit n'être ni trop courte, car les activités bénévoles ne sont pas nécessairement hebdomadaires, ni trop longue, car il y a un risque d'oubli. Il est prudent de distinguer entre bénévolat régulier et occasionnel pour estimer ce temps de travail. Les enquêtes auprès des ménages permettent de connaître le bénévolat pour différents types d'institutions sans but lucratif : associations, bien sûr, fondations, syndicats, partis politiques, lieux de cultes, mais aussi celui qui est destiné à des établissements publics, comme les écoles, les hôpitaux, les prisons⁷⁹ ou encore à des municipalités ou autres collectivités territoriales. Ces enquêtes permettent aussi de connaître le bénévolat direct ou informel destiné à des personnes hors ménage.

⁷⁶ Ce cas fréquent de création d'association comme entreprise à l'essai s'est sans doute réduit récemment depuis qu'existent les statuts d'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée et d'auto-entrepreneur.

⁷⁷ Encore qu'on puisse vendre au profit d'une association des gâteaux fait à la maison...

⁷⁸ La participation aux associations est une des données les mieux suivies depuis longtemps par l'INSEE, actuellement par le module triennal européen annexé à l'enquête SRCV qui a pris le relais de l'enquête EPCV. C'est pourquoi le rapport n'a pas de recommandation à faire sur ce thème.

⁷⁹ Une association de parents d'élèves, de visiteurs à l'hôpital ou de prison s'interpose fréquemment entre le bénévole et l'établissement public. Il en est de même pour les interventions d'urgence : associations de pompiers bénévoles, de sauveteurs en mer ou en montagne, pour des raisons évidentes de sécurité.

Les *inconvenients* de ces enquêtes sont nombreux aussi : le répondant ne sait pas toujours classer l'association pour laquelle il travaille, si l'enquêteur lui propose une liste de secteurs d'activités, et parfois il ne connaît ni le nom ni le statut juridique de l'organisme où il travaille occasionnellement. Le bénévolat occasionnel peut être oublié s'il n'a pas été pratiqué pendant la période de référence ; inversement le répondant peut avoir tendance à surestimer son temps de travail bénévole, notamment en l'arrondissant à l'heure supérieure, car le bénévolat est socialement valorisé et a une valeur morale positive. Si le mode d'enquête est téléphonique (ou par internet), une seule personne répond pour l'ensemble des personnes du ménage ; le répondant peut alors méconnaître les activités bénévoles des autres membres du ménage, alors que ce n'est évidemment pas le cas pour les activités professionnelles. Enfin la ventilation du temps de travail bénévole entre associations employeurs et sans salarié est impossible.

Quels sont les précédents en France d'enquêtes auprès des Ménages ?

- Trois enquêtes auprès de 2 000 personnes (Laboratoire d'économie sociale/Institut de sondages Lavalley) sur les dons et le bénévolat en 1991, 1994 et 1997, financées par la Fondation de France.
- L'enquête auprès de 5 800 ménages « Conditions de vie » (EPCV), supplément *Vie associative* », réalisée par l'INSEE en 2002. Cette enquête très approfondie dont on donnera les principaux résultats dans le tableau 3.1. est renouvelée à la DREES fin 2010, sous la direction de Baudoin Seys qui avait piloté l'enquête 2002. Le questionnaire 2010 est le même qu'en 2002, mais il est simplifié (16 pages au lieu de 36) et administré par l'Institut de sondages BVA. On escompte 4 000 réponses. Les données collectées seront mises à disposition sur le site Quételet, mais ne seront pas exploitées par la DREES ; les principaux résultats seront disponibles en janvier 2011, pour l'année européenne du bénévolat.

Tableau 3.1 : Principaux résultats sur le bénévolat de l'enquête EPCV, Vie associative, 2002

Effectifs	Taux de bénévolat et temps de travail bénévole
12 millions de bénévoles	26% de la population de 15 ans et plus
4 millions bénévoles réguliers	Travaillent 4,5 heures par semaine ou 220 heures par an
8 millions bénévoles occasionnels	Travaillent 37 heures par an
Total bénévolat :	1,3 milliards d'heures par an Soit 820 000 emplois ETP
Bénévolat, selon le sexe	Hommes : 30% ; Femmes 22%
Selon l'âge	15-29 ans : 25% ; 30-69 ans : 28-29% ; >70 ans ; 19%
Selon le niveau d'éducation	Sans diplôme : 14% ; diplôme >Bac : 36%
Selon le niveau de revenu	Q1 : 20% ; Q2 : 24% ; Q3 : 28% ; Q4 : 32%

Sources : Febvre M. et Muller L. *La vie associative en 2002 : 12 millions de bénévoles INSEE première 946, février 2004* ; Prouteau L. et Wolff F.C « *La participation associative au regard des temps sociaux, Economie et statistique, 352-353, 2005.*

3.3.2. Les enquêtes auprès des associations :

Les avantages et inconvénients de ce type d'enquête sont inverses des précédents. Du côté des *avantages*, tout d'abord, le bénévolat associatif est isolé ; la classification du bénévolat par secteur d'activité de l'association récipiendaire, de même qu'entre associations employeurs et sans salarié, est immédiate ; il est possible de connaître objectivement et précisément les tâches effectuées par les bénévoles et le temps passé par les bénévoles au sein de l'association, au moins pour les associations, de plus en plus nombreuses, qui tiennent ce type de comptabilité. Les administrations qui les financent recommandent en effet aux associations de mesurer et si possible de valoriser le bénévolat qu'elles mobilisent, car celui-ci crée un effet de levier par rapport au financement public initial. Le Conseil national de la comptabilité recommande aussi aux associations de valoriser leur bénévolat. Les associations qui font appel à la générosité publique doivent inscrire le temps de travail bénévole, valorisé ou non, au pied de leur compte d'emplois et de ressources⁸⁰.

⁸⁰ Michel Soublin a piloté un groupe de travail recensant les principales pratiques d'enregistrement du temps de travail bénévole des associations qui gèrent de nombreux bénévoles. Les principales pratiques des associations sont soit une mesure de son temps par le bénévole lui-même, soit une estimation par l'association pour chaque tâche d'un temps de travail forfaitaire. La valorisation, quand elle est pratiquée, se fait soit à un taux de salaire moyen identique pour tous (SMIC ou taux de salaire moyen national), soit en distinguant selon le niveau de qualification (par exemple 1,2 ou 3 fois le SMIC).

Les *limites* de ces enquêtes sont d'abord que les associations ont connaissance du nombre d'engagements bénévoles, mais pas du nombre de bénévoles ; on peut en effet être bénévole dans plus d'une association. Elles ne connaissent pas les caractéristiques personnelles, les trajectoires ou les motivations des bénévoles occasionnels et la plupart ne disposent pas de beaucoup plus d'information sur les bénévoles réguliers qui ne souhaitent pas être mis en fiches. Enfin, le bénévolat organisé hors associations et le bénévolat informel sont évidemment hors champ.

Quels sont les précédents en France d'enquêtes auprès des associations ? On retrouve, à nouveau, les trois enquêtes auprès des associations réalisées par le Matisse puis le Centre d'économie de la Sorbonne et pilotées par Viviane Tchernonog. Ces enquêtes ont traité 2 300, 5 230 puis 9 275 questionnaires portant sur les années 1990, 1999 et 2005. Les deux questions posées sur le bénévolat étant restées identiques, on peut noter une évolution du bénévolat sur 15 ans. Le tableau 3.2 résume les principaux résultats de l'enquête 2005 et quelques données sur l'évolution 1999-2005.

Tableau 3.2 : Principaux Résultats sur le Bénévolat de l'enquête sur les associations, CES, 2005

	Temps de travail bénévole
14 millions de bénévoles ⁸¹	
Nombre annuel moyen d'heures de travail bénévole par association	Associations sans salarié : 1263 heures Association employeurs : 2131 heures Ensemble : 1399 heures
Total bénévolat :	1, 5 milliards d'heures 935 000 emplois ETP Dont 76% dans les associations sans salarié et 24% dans les associations employeurs
Répartition des heures de travail bénévole par secteurs d'activité des associations destinataires	Sports : 29% ; Culture : 16% ; action sociale et santé : 13% ; loisirs, vie sociale : 12% ; humanitaire : 10% ; défense des droits : 10% ; éducation, formation : 4% ; défense d'intérêts : 4%
Taux de croissance annuel moyen des heures de TB entre 1999 et 2005	Associations sans salarié : 6,8% Association employeurs : 0,6%

Source : Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, Dalloz 2007

Les deux estimations globales du travail bénévole sont compatibles, compte tenu d'une marge d'erreur sans doute importante dans les deux types d'enquêtes, mais les informations détaillées sont évidemment complémentaires. Les avantages et les inconvénients de chaque type d'enquête étant symétriques, il est intéressant de pouvoir les combiner.

3.3.3. L'enquête emploi du temps

Une troisième source à laquelle on aurait pu penser, l'enquête emploi du temps ne semble pas pertinente pour mesurer le bénévolat organisé, alors qu'elle est tout à fait adaptée à une connaissance du bénévolat direct ou informel. Cette enquête, d'une périodicité décennale et identique dans les 27 pays européens, repose sur le remplissage d'un carnet indiquant l'emploi du temps de la personne, de quart d'heure en quart d'heure sur 24 heures, un jour ouvrable et un jour non ouvrable. La contrainte des 24 heures et la description fine des tâches sont deux intérêts de ce type d'enquête, mais le libellé du questionnaire est conçu pour mesurer et comparer internationalement le travail domestique, donc il rend bien compte du travail bénévole direct, de l'entraide entre ménages, grâce à une colonne « avec et pour qui ? » où l'on peut identifier les personnes extérieures au ménage.

En revanche l'enquête emploi du temps rend mal compte du bénévolat organisé. En effet le questionnaire ne parle que du temps de présence dans une association sans distinguer le temps de participation, en tant qu'usager, membre ou bénéficiaire de l'association, du travail bénévole qui s'y exerce. De plus, l'association destinataire n'est pas identifiée. Enfin, le travail bénévole peut s'exercer

Un autre groupe de travail piloté par l'administration avec la participation du Comité de la charte mais aussi de la Cour des Comptes, d'associations et de l'Autorité des marchés financiers a élaboré un guide de bonnes pratiques commentées, à partir de l'analyse de plusieurs dizaines de comptes déposés, pour valoriser le bénévolat dans les documents comptables. La mise en ligne de ce guide sur le site associations.gouv.fr interviendra en janvier 2011.

⁸¹ Pour passer des engagements bénévoles au nombre des bénévoles, on les divise par 1,26, le nombre moyen d'engagements bénévoles par bénévole tiré de l'enquête EPCV 2002.

hors association. La très faible périodicité de ce type d'enquête lourde est en outre un inconvénient majeur.

3.4 - Faut-il valoriser le travail bénévole ?

L'apport que représente le bénévolat gagne-t-il à être appréhendé en termes monétaires ? Un tel exercice de valorisation est parfois jugé illégitime au motif qu'il conduirait à banaliser ce comportement en occultant son caractère de don et d'engagement pour le restreindre à sa seule dimension économique. Mais dès lors que ce réductionnisme est clairement écarté, comme cela a été souligné au début de ce chapitre, la valorisation du travail bénévole apparaît utile pour mesurer la contribution qu'il représente pour les associations. En effet, en usant ainsi de cette métrique, il peut être plus facilement comparé aux autres types de ressources dont il est question au chapitre suivant. Cette valorisation permet par exemple de comparer plus justement le financement public aux ressources propres des associations élargies au bénévolat, ou encore les dons en argent et les dons en temps.

L'imputation d'une valeur monétaire au bénévolat repose sur un raisonnement contrefactuel qui peut emprunter plusieurs voies. L'approche dite de « l'output » consiste à estimer la valeur des services réalisés grâce aux bénévoles à partir du prix de services marchands comparables. Cette méthode se heurte à la difficulté que soulève l'absence, dans un certain nombre de cas, de substituts marchands aux services bénévoles.

Une autre approche, dite des « inputs » fait le choix de valoriser directement le temps donné à titre bénévole en lui affectant un salaire horaire implicite. Ce salaire peut être celui que le bénévole tire de son activité professionnelle. C'est alors la méthode des coûts d'opportunité qui ne saurait convenir pour l'exercice dont il est question ici, puisque cela reviendrait à valoriser différemment des mêmes tâches bénévoles dès lors que les personnes qui les réalisent ont des revenus professionnels différents. Aussi préférera-t-on la méthode des coûts de remplacement qui consiste à estimer ce qu'il en aurait coûté aux associations si, en lieu et place des bénévoles, elles avaient dû avoir recours à des salariés. Deux variantes de cette méthode sont envisageables :

- La première valorise chaque tâche bénévole à partir de la rémunération d'un salarié spécialiste de la tâche en question, ce qui suppose une connaissance fine des activités réalisées dans le cadre du bénévolat. Cette condition est rarement réalisée.
- La seconde fait l'hypothèse du remplacement du bénévole par un salarié « généraliste ». Il reste alors à déterminer plus précisément le profil du salarié généraliste pour en connaître la rémunération. Si l'hypothèse est faite qu'en moyenne l'efficacité des bénévoles et celle des salariés sont similaires, l'intégralité de cette rémunération servira de salaire de référence pour le travail bénévole. Si, au contraire, ce dernier est considéré comme moins efficace que le salarié, il conviendra d'appliquer un coefficient de réduction à cette rémunération ce qui, dans l'état actuel des connaissances du travail bénévole associatif, apparaît assez hasardeux.

Lionel Prouteau a tenté un tel exercice de valorisation du bénévolat en France à partir de l'enquête réalisée en 2005 auprès des associations par le MATISSE / Centre d'économie de la Sorbonne. Plusieurs variantes ont été considérées dont les résultats sont présentés dans le tableau 3.3.

Tableau 3.3 : La valeur monétaire affectée au bénévolat associatif français en 2005

	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 5
Valeur (en milliards d'euros)	16,3	28,7	36,0	31,7	31,9
(dont associations sans salariés)	12,4	21,9	27,4	24,2	24,3
Proportion du PIB	0,94 %	1,66 %	2,1 %	1,8 %	1,9 %

Source : Archambault E., Prouteau L., « Mesurer le bénévolat pour en améliorer la connaissance et satisfaire à une recommandation internationale », *RECMA - Revue internationale de l'économie sociale* n°314, 2009.

Lecture : Les variantes diffèrent en fonction du salaire de référence. Variante 1 : SMIC. Variante 2 : salaire moyen dans le domaine de l'action sociale. Variante 3 : salaire du poste R21 (« activités associatives ») de la NES 114. Variante 4 : salaire du poste 913E (« associations non classées par ailleurs ») de la Nomenclature d'activités française (NAF rev 1). Variante 5 : le salaire est modulé selon le domaine associatif. Dans tous les cas, le salaire considéré est le salaire superbrut, c'est-à-dire qu'il intègre les cotisations sociales des employeurs.

3.5 - Comment comparer internationalement le bénévolat ?

Des enquêtes auprès des Ménages ont été faites par des Instituts statistiques nationaux dans différents pays (Australie, Canada, Danemark, France, Etats-Unis, Nouvelle Zélande...) pour mesurer le bénévolat, avec des résultats extrêmement sensibles à la formulation des questions posées, d'où une absence de comparabilité dans le temps et dans l'espace⁸². Des représentants des instituts nationaux de statistique se sont réunis à Genève en juillet 2007 avec des statisticiens de l'ONU et du BIT et des chercheurs du Programme comparatif Johns Hopkins pour réfléchir à une normalisation méthodologique. A la suite de ce séminaire, une convention a été signée entre le BIT et l'Université Johns Hopkins pour la rédaction d'un manuel méthodologique. Une version provisoire de ce manuel a été présentée à la 18ème conférence des statisticiens du travail en décembre 2008 à Genève. Un groupe de travail réunissant une centaine de statisticiens⁸³ s'est constitué au sein de cette conférence pour proposer critiques et améliorations. Une nouvelle version du manuel⁸⁴, tenant compte de ces recommandations, de celles du groupe d'experts et des résultats des tests du questionnaire par plusieurs INS (Canada, Australie, Brésil, Afrique du Sud, Pologne, Suisse) a été présentée et avalisée sous réserve de quelques clarifications, en octobre 2010. La publication est prévue pour le début 2011.

Le manuel préconise de mesurer en même temps les deux formes de travail bénévole, organisé et direct, mais en les distinguant clairement⁸⁵ ; il propose un questionnaire très léger (2 pages) qui puisse être administré à la suite de l'enquête emploi (*Labour Force Survey*), de préférence, ou de toute autre enquête auprès d'un grand nombre de ménages (SRCV, par exemple). Il propose aussi une méthode de valorisation des heures de travail bénévole au coût de remplacement et de nombreuses nomenclatures cohérentes avec celles du SCN.

Les premières applications de la méthodologie préconisée par ce manuel devraient permettre d'obtenir des comparaisons internationales plus fiables et plus systématiques que les précédentes, notamment à l'occasion de l'année européenne du bénévolat en 2011.

Conclusion

Il faut noter le caractère très récent et encore expérimental de la mesure du bénévolat et la faible implication du système statistique public dans cette mesure, alors qu'elle est indispensable pour obtenir des résultats comparables dans le temps et l'espace. Cependant un processus est manifestement engagé et sera sans doute poursuivi, grâce à l'attention plus vive portée désormais à des mesures de la qualité de vie dont le bénévolat est un élément très important, à la fois pour le bénévole lui-même, mais aussi pour ceux qui bénéficient des services qu'ils rendent. Enfin symboliquement le bénévolat est porteur de valeurs d'altruisme, de gratuité qui, elles aussi, participent à la qualité de vie.

⁸² Dans le même ordre de réflexion méthodologique, notons aussi l'extrême sensibilité des taux de participation aux associations aux questions posées. Ainsi entre l'enquête 2002 EPCV et les enquêtes 2005 et 2008 SRCV, on passe de 45% à 33% d'adhérents à au moins une association, soit de 41 à 16 millions d'adhérents. En revanche, les structures des deux enquêtes sont extrêmement proches (*Insee première*, n°1327, décembre 2010)

⁸³ En présence de Sylvie Lagarde et Olivier Marchand pour l'Insee.

⁸⁴ ILO *Manual on the Measurement of Volunteer Work, Revised exposure draft*, August 2010.

⁸⁵ Une enquête France Bénévolat/IFOP/Crédit mutuel sur 2107 individus de 15 ans et plus a été réalisée selon cette méthodologie en septembre 2010. Malheureusement, elle ne mesure que les taux de bénévolat, présent ou passé, et non le temps de travail bénévole, sans doute la donnée la plus délicate à appréhender.

Pour **obtenir un dispositif complet et pérenne d'observation du bénévolat organisé**, il faut combiner, on l'a vu, les deux types d'enquêtes, auprès des ménages et des associations. Le groupe recommande donc de :

- **Produire régulièrement une enquête approfondie Vie associative** (*Insee, DJEPVA*) en distinguant plus finement le statut juridique et le secteur d'activité des organisations destinataires du travail bénévole qui ne devront pas être seulement les associations, mais aussi les autres ISBL et établissements publics. Une périodicité quinquennale serait suffisante et pourrait être articulée avec les changements de base des comptes nationaux
- **Produire dans l'intervalle entre deux enquêtes approfondies des données intermédiaires** issue de compléments à une enquête Ménages de taille suffisante (Module enquête emploi, module SRCV), pour obtenir des données sur l'évolution du bénévolat. Pour permettre les comparaisons internationales, utiliser le questionnaire léger proposé par le Manuel BIT 2011 (*INSEE*).

Ces enquêtes auprès des ménages permettront de dégager une population de bénévoles sur laquelle des enquêtes plus fouillées (ou des entretiens semi-directifs) pourraient être réalisés par des chercheurs. Par exemple sur les trajectoires et les intermédiaires qui ont conduit au bénévolat, les motivations des bénévoles, les qualifications utilisées dans le bénévolat, les rapports avec l'emploi salarié actuel ou passé, la satisfaction ou l'insatisfaction apportée par le bénévolat, la formation reçue ou souhaitée...

- **L'enquête spécifique auprès des associations et fondations (voir chapitre 4 et conclusion) devra inclure des questions sur le bénévolat complémentaires des données obtenues par l'enquête approfondie auprès des ménages** (*Insee*). Elle devra par exemple distinguer clairement bénévoles réguliers et occasionnels et parmi les bénévoles réguliers les dirigeants bénévoles et les bénévoles opérationnels, afin d'obtenir une meilleure connaissance du rôle des bénévoles, des tâches qu'ils accomplissent, de la division du travail entre salariés et bénévoles dans les organisations employeurs.

Comme la statistique publique ne s'attachera sans doute qu'aux associations employeurs, il reste là aussi une place pour des travaux sur les associations sans salarié, à l'origine de nombreuses innovations sociales, entrepris par des chercheurs, universitaires ou issus du milieu associatif. **Une enquête sectorielle sur le bénévolat dans les secteurs sportif, culturel ou humanitaire**, par exemple, serait bienvenue, à partir d'échantillons tirés du RNA.

Chapitre 4 : Les ressources des associations

Les ressources des associations sont très diverses : dons, mécénat, cotisations, subventions publiques, recettes d'activité... Les informations dont on dispose sont nombreuses, mais également très disparates. La connaissance de ces ressources dans le Système statistique public demeure très lacunaire : des sources administratives existent, mais elles sont le plus souvent inexploitable à des fins statistiques. Les nombreuses auditions auxquelles le groupe a procédé sur ce thème, montrent que les acteurs associatifs sont très demandeurs d'une information la plus complète et la plus fiable dans ce domaine. Beaucoup d'entre eux produisent pour leurs besoins propres, ou ceux de leurs membres, des statistiques et des études sur les dons, le mécénat, notamment. Les travaux des chercheurs ont également montré que des enquêtes auprès des associations sont très fructueuses. Néanmoins, quelle que soit la qualité de ces travaux, un travail de mise en cohérence des différentes sources est nécessaire, et une valorisation des données administratives basées sur les déclarations des associations constitueraient une avancée complémentaire dans la connaissance des budgets associatifs.

4.1 - Une approche par enquête

Parmi les travaux réalisés sur le financement des associations, ceux de Viviane Tchernonog du centre d'économie de la Sorbonne sont les plus aboutis et proposent un cadre d'analyse cohérent des ressources des associations. Les résultats de ses travaux s'appuient sur une enquête réalisée en 2005 auprès d'un échantillon de 9 265 associations en activité, qu'elles soient subventionnées ou non, et implantées dans des communes de toutes tailles.

Selon cette enquête, le budget global des associations s'élevait en 2005 à près de 60 milliards d'euros. Cette estimation se fonde, d'une part sur les montants moyens observés des budgets des associations sans salarié et des associations employeurs, d'autre part sur le nombre d'associations sans salarié et employeurs⁸⁶.

L'un des principaux enseignements de cette étude est que la répartition de ce budget global (voir *tableau 4.1*) est très déséquilibrée, puisque les associations employeurs, qui représentent moins d'un cinquième de l'effectif global des associations (18 %), concentrent plus des quatre cinquièmes du budget global (48,5 milliards d'euros). Cette concentration des budgets est encore plus prononcée, quand on considère le poids des associations dont le budget annuel dépasse 500 000 € : elles ne représentent que 2 % de l'effectif global, mais 55 % du budget de l'ensemble des associations, soit 32 milliards d'euros.

Si l'on s'intéresse à la répartition par secteur des budgets moyens des associations employeurs, les secteurs de l'action sociale et de la santé, ainsi que ceux de l'éducation et de la formation, arrivent largement en tête, avec des montants moyens respectifs proches de 570 000 euros et 555 000 euros. En revanche, les secteurs du sport et de la culture ont des budgets cinq fois inférieurs en moyenne.

Du côté des associations sans salarié, les montants sont plus faibles et la distribution est plus resserrée : en dehors du secteur de défense des droits et des causes dont le budget moyen des associations est d'environ 5 000 euros, les autres secteurs se situent globalement entre 10 000 euros (Culture) et 17 000 euros (Sports).

Tableau 4.1 : Budget du secteur associatif

	Budget moyen Par association	Nombre d'associations	Budget total (milliards €)	Budget en %
Associations sans salarié	11 715 €	928 000	10,9	18 %
Associations employeurs	282 091 €	172 000	48,5	82 %
Ensemble des associations		1 100 000	59,4	100 %

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne – 2005-2006.

⁸⁶ Le nombre total d'associations est estimé en multipliant le nombre de communes par le nombre moyen d'associations actives par commune, en distinguant leur taille.

Les ressources dont disposent les associations pour réaliser leurs projets proviennent principalement de quatre sources de financement :

- les cotisations des membres
- les dons des particuliers et le mécénat d'entreprise
- les recettes d'activité publiques ou privées
- les subventions publiques.

Globalement, les *recettes d'activité* constituent la principale source de financement des associations, puisqu'elles représentent près de la moitié de leurs ressources et cette part est comparable pour les associations avec ou sans salarié (*voir tableau 4.2*). Les *subventions publiques* ont également un poids important dans les budgets associatifs, avec un tiers du montant total. Toutefois, ce poids est nettement plus élevé pour les associations employeurs (38 %) que les autres associations (18 %). Les *cotisations* des membres et les *dons* et le *mécénat* sont des ressources d'un poids moins élevé ; elles représentent respectivement 12 % et 5 % du total. Toutefois, elles constituent une ressource importante pour les associations sans salarié dont les budgets reposent largement sur les cotisations des membres (26 %) et dans une moindre mesure sur les dons et le mécénat (10 %).

Tableau 4.2 : Structure des ressources selon le statut employeur ou non de l'association

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Ensemble
Cotisations	2,8 (26 %)	4,4 (9 %)	7,2 (12 %)
Dons et mécénat	1,1 (10 %)	1,9 (4 %)	3,0 (5 %)
Recettes d'activité publique ou privée	5,0 (46 %)	23,8 (48 %)	28,8 (49 %)
Subventions publiques*	2,0 (18 %)	18,4 (38 %)	20,4 (34 %)
Total en milliards d'euros	10,9	48,5	59,4

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne – 2005-2006.

Note : (*) Subventions publiques seulement, à l'exclusion des financements contractuels, des ventes de prestations ou prix de journée provenant d'organismes publics classés en recettes d'activité.

Une enquête analogue réalisée par Viviane Tchernonog en 1999, permet de mesurer l'évolution des différents agrégats entre les deux enquêtes. En particulier, cette comparaison montre que le budget total des associations est passé de 51,7 milliards d'euros (en euros 2005) à 59,4 milliards en 2005, soit 15 % d'augmentation en volume. Ainsi, sur cette période, le dynamisme de l'activité associative a été supérieur à celui de l'économie nationale, dont le PIB ne progressait que d'un peu plus de 9 %. Cette augmentation de l'ensemble masque cependant des disparités fortes. D'un côté, les associations sans salarié ont vu leur budget progresser de 6,2 milliards en 1999 à 10,9 milliards en 2005, soit une hausse de 75 % ; de l'autre, le budget des associations employeurs est passé, sur la même période, de 45,5 milliards à 48,5 milliards d'euros, soit une augmentation de seulement 7 % (*voir tableau 4.3*).

Si on s'intéresse à l'évolution des budgets moyens des associations, qui est la résultante de l'évolution des budgets totaux et du nombre d'associations, on enregistre une baisse du budget moyen total de 8 %. Cette diminution est le fait des associations employeurs, pour lesquelles la baisse est de 10 %. Elle est partiellement compensée par la hausse du budget moyen des associations sans salarié (+38 %).

Tableau 4.3 : Evolution des budgets totaux et moyens associatifs

	Enquête 1999	Enquête 2005	Evolution sur 6 ans
Associations sans salarié	6,2 Mds € (8 460 €)	10,9 Mds € (11 715 €)	+ 75 % (+ 38 %)
Associations employeurs	45,5 Mds € (313 727 €)	48,5 Mds € (282 091 €)	+ 7 % (- 10 %)
Ensemble	51,7 Mds € (58 734 €)	59,4 Mds € (53 992 €)	+ 15 % (- 8 %)

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne – 1999 et 2005-2006.

Lecture : en 1999, le budget total des associations sans salarié était de 6,2 milliards d'euros et le budget moyen de ces associations s'élevait à 8 460 euros

Parmi les financements des associations, ceux issus de la sphère publique revêtent un caractère particulier, car ils témoignent de l'intérêt du décideur politique pour les projets associatifs et de l'enracinement des associations aux différents échelons nationaux et territoriaux. Par ailleurs, le poids des financements publics va au-delà des subventions versées directement aux associations : il comprend également les financements contractuels et les ventes de prestations ou prix de journée, qui représentent près de 10 milliards d'euros. Ainsi, ce périmètre plus large des financements publics constitue à lui seul 51 % de l'ensemble du budget des associations, soit 30,2 milliards d'euros en 2005.

L'équilibre entre les poids des financements publics et privés dans les budgets globaux des associations ne prévaut plus quand on distingue les associations employeurs de celles qui ne le sont pas. En effet, le budget des associations sans salarié est constitué pour les trois quarts de financements privés issus principalement de leurs recettes d'activités et des cotisations de leurs membres. Les financements publics ne représentent qu'un peu plus du quart de leur budget global (2,9 milliards d'euros) et proviennent principalement des communes (18 %). Inversement, le poids des financements publics dans le budget des associations employeurs atteint 56 %, soit plus de la moitié de leurs ressources et son montant est de 27,3 milliards d'euros. Pour ces dernières, ce sont principalement l'Etat (14,7 %), les communes (13,7 %) et les départements (11,5 %) qui interviennent en tant que financeurs publics.

En général, on constate que le montant des financements publics adressés aux associations employeurs est presque dix fois supérieur à celui qui est versé aux associations sans salarié. Les communes leur consacrent presque un quart de leurs versements, tandis que pour l'Etat, cette part n'est que de 1,9 %.

Tableau 4.4 : Montants et structure des financements publics des associations

En millions d'euros

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Ensemble
Communes	1 944 (23,2 %)	6 438 (76,8 %)	8 382
Départements	372 (6,3 %)	5 565 (93,7 %)	5 937
Régions	145 (6,9 %)	1 971 (93,1 %)	2 116
Etat	135 (1,9 %)	7 149 (98,1 %)	7 284
Organismes sociaux	65 (1,6 %)	4 076 (98,4 %)	4 141
Autres financements	224 (9,7 %)	2 085 (90,3 %)	2 309
Ensemble	2 885 (9,6 %)	27 284 (90,4 %)	30 169

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne – 2005-2006.

Lecture : en 2005, les communes ont versé 1 944 millions aux associations sans salarié, soit 23,2 % du total de leurs financements aux associations.

Ces éléments d'information, issus de la publication « le paysage associatif français » de Viviane Tchernonog, ne sont pas exhaustifs, et des résultats encore plus détaillés, notamment par secteur

d'activité des associations, sont disponibles. Toutefois, Viviane Tchernonog ne cache pas les limites de son enquête, en particulier sur le mode de tirage de l'échantillon. En l'absence d'une base de sondage sur les associations, elle doit faire appel aux mairies qui transmettent les questionnaires aux associations de leur commune. La représentativité de l'échantillon est d'autant moins assurée que certaines formes associatives ne sont pas prises en compte par les mairies, souvent par méconnaissance du statut associatif de certains grands établissements. De plus, la gestion de cette enquête est lourde et le Centre d'économie de la Sorbonne ne peut pas la réaliser avec une grande fréquence.

Conscient que cette source d'information restera encore la seule disponible dans les toutes prochaines années, il est indispensable que le système statistique public, en collaboration avec les chercheurs, améliore la qualité du répertoire national des associations (RNA) qui pourrait servir de base de sondage pour l'enquête. Ce sujet a été traité dans le chapitre 1 du rapport sur les répertoires d'associations.

4.2 - Le « jaune » Associations : l'annuaire des subventions publiques

Le versement par l'Etat de subventions publiques aux associations donne lieu à la production de documents, notamment comptables, qui devraient permettre de disposer d'un fichier complet des subventions accordées. Force est de constater que ce document « papier », constitué de trois volumes comparables aux anciens annuaires téléphoniques, est dans l'état difficilement exploitable, malgré les efforts consentis par les producteurs au cours des deux dernières années.

Ce document budgétaire, institué par l'article 41 de la loi de finances pour 1962, visait à assurer l'information du Parlement relative au financement des associations⁸⁷ régies par la loi du 1^{er} juillet 1901. Cependant, ce document publié tous les deux ans, présentait les subventions accordées à quelques 10 000 associations sous forme d'une simple liste dont la lecture était particulièrement aride, sans autre logique de classement que l'ordre alphabétique et la répartition par ministère.

Dans la loi de finances pour 2009, un article⁸⁸ a été adopté visant à faire du « jaune » budgétaire relatif aux associations, un document utilisable, fournissant au Parlement une véritable information. A cette fin, cet article prévoit la transmission d'un rapport annuel sur l'« Effort financier de l'Etat en faveur des associations ». Les informations générales attendues sont les suivantes :

- une présentation des orientations stratégiques de la politique nationale en faveur du secteur associatif ainsi que la répartition des crédits par ministère ;
- les dépenses fiscales relatives aux associations.

De plus, pour chaque association les informations suivantes doivent être renseignées :

- raison sociale et n° SIREN
- montant total des subventions versées à la l'association par programme d'action
- objet de la subvention
- programme budgétaire sur lequel la subvention est imputée
- évaluation de l'action financée quand elle l'a été dans le cadre d'une convention pluriannuelle.

Ce cadre législatif contraint l'Etat et les établissements publics à rendre compte des subventions versées aux associations. Toutefois, les rapports demandés par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, s'inscrivent principalement dans une démarche de contrôle et d'évaluation des actions subventionnées, et non dans une perspective de développement d'un système d'information sur les subventions publiques.

Malgré certains progrès, le jaune Associations présente aujourd'hui encore trop de lacunes pour constituer un outil d'information exploitable à des fins statistiques :

- le nom des associations n'est pas normalisé

⁸⁷ A ce titre, le champ d'application du « jaune associatif » exclut les associations culturelles et celles régies par le code civil local en Alsace et Moselle.

⁸⁸ Article 186 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

- les petites subventions ne sont pas systématiquement répertoriées
- chaque ministère a sa propre nomenclature qui ne vaut que pour les actions
- l'échelle et les méthodes d'évaluation des actions ne sont pas spécifiées par la loi.

Dans l'état actuel, le jaune Associations ne répond pas aux besoins et aux attentes des acteurs que sont les chercheurs, le monde associatif, le système statistique public. Il faut faire du « jaune » budgétaire un document lisible et utilisable, offrant une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État. Ces avancées nécessitent des efforts de coordination et passent par une harmonisation des méthodes au sein des différents ministères concernés, avec la proposition d'un modèle de classification standardisé et la gestion centralisée des informations sur une base de données. Les informations sur les subventions publiques aux associations pourront alors être valorisées par le SSP, la DGFIP et les différents ministères.

4.3 - Les subventions accordées par les collectivités territoriales

A côté de l'Etat, les collectivités territoriales disposent de la capacité de développer leur propre politique d'incitation financière et d'arrêter les conditions auxquelles elles subordonnent l'attribution de leurs subventions, dès lors que celles-ci répondent à une exigence d'intérêt local. Ainsi, les collectivités territoriales, Mairie, Conseil Général ou Conseil Régional, peuvent accorder des subventions à des associations dont les objectifs correspondent aux orientations de la commune, du département ou de la région :

On distingue :

- les subventions de fonctionnement,
- les concours en nature (prêt de salles ou de matériel),
- les subventions d'équipement destinées au financement de biens durables et de travaux,
- les subventions de projets ou d'actions.

il est à rappeler que le code général des collectivités territoriales⁸⁹ (CGCT) dispose que dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis, en annexe, de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature et de subventions. Ces documents doivent aussi être accompagnés de la liste des organismes pour lesquels la commune a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. La liste doit, en outre, indiquer le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme, ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune. Les dispositions relatives à la publicité des subventions sont également applicables au département (art. L. 3313-1 du CGCT) et à la région (art. L. 4313-1 du CGCT).

Cette masse d'informations à tous les échelons territoriaux est toutefois difficilement exploitable. De plus, l'« arsenal » législatif ne permet pas, en pratique, à l'Etat de contraindre les collectivités à tenir à la disposition du public, et par voie électronique, le montant des subventions qu'elles ont versées aux associations, notamment.

A court et moyen terme, les voies d'amélioration dans la connaissance des financements publics versés par les collectivités territoriales sont à rechercher dans la mise en place d'un **dispositif d'enquête auprès des collectivités territoriales**. Ces travaux statistiques nécessitent une réflexion méthodologique, d'une part sur le contenu du questionnaire, d'autre part sur le tirage de l'échantillon des collectivités territoriales qui seraient interrogées. La qualité des résultats suppose une taille importante de l'échantillon et une bonne représentativité de l'ensemble des collectivités territoriales afin de procéder à des extrapolations au niveau national. De leur côté, les collectivités territoriales doivent collaborer en fournissant le classement des subventions versées aux associations classées par activité (NAF rev2 -nomenclature d'activités française-). Ces travaux d'enquête pourraient bénéficier, notamment, de l'appui des Chambres régionales d'économie sociale (CRES) dont l'expérience et l'implantation font des interlocuteurs naturels des collectivités locales. Une enquête en cours de Viviane Tchernonog, sur les financements des conseils généraux et régionaux, pourrait également contribuer aux progrès de ce vaste et délicat chantier. En effet, les premiers tests réalisés dans le cadre de l'enquête du Centre d'économie de la Sorbonne révèlent les réticences de certains conseils à fournir l'information, notamment pour des raisons de charge administrative.

89 Article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

Comme nous l'avons vu plus haut dans le chapitre, les financements publics ne constituent pas les seules ressources financières des associations. Les financements privés représentent également près de la moitié des budgets associatifs. Ils sont de natures diverses et leur comptabilisation n'est pas toujours aisée. C'est ce que l'on se propose de présenter dans la suite du chapitre.

4.4 - Les dons et le mécénat

Les dons des particuliers et le mécénat ne représentent que 5 % du budget global des associations⁹⁰. Cependant, ils constituent le quart des ressources des associations dans le secteur de l'« action humanitaire ».

En ce qui concerne les dons, de nombreuses sources potentielles existent. En particulier, des données pourraient provenir directement des associations bénéficiaires de ces dons, c'est-à-dire celles qui font appel aux générosités. France générosité (FG), qui est l'union nationale des organismes faisant appel aux générosités, est un syndicat professionnel qui compte 70 membres, qui recueillent à eux seuls les deux tiers des dons défiscalisés.

Faute de statistiques conjoncturelles produites par la sphère publique, FG collecte des données auprès de ses adhérents et réalise des points trimestriels sur les dons faits aux associations et fondations membres. Les statistiques ainsi produites sont cohérentes avec les chiffres de direction générale des finances publiques, mais ceux-ci paraissent avec beaucoup de décalage (données 2008 disponibles en 2010), alors que FG publie les données de l'année 2009 au 2^{ème} trimestre 2010. Ainsi, FG estime à 387,9 millions d'euros le montant des dons adressés à l'ensemble de ses adhérents.

Recherches et Solidarités (R & S) publie depuis 1995 un rapport annuel sur la « générosité des Français ». Ce document mobilise, entre autres, les dons présentés à l'administration fiscale dans le cadre des déclarations de revenus. Dans le dernier rapport publié et relatif à l'année 2007, le montant des dons donnant lieu à une exonération fiscale était de 1,7 milliard d'euros. Compte tenu du nombre important de donateurs non imposables et des déclarations jugées non recevables, R & S évalue à un peu plus de 3 milliards d'euros le montant des dons en 2007. Ce rapport met en évidence une progression des dons en valeur (+7,7 % entre 2006 et 2007), mais relève que cette augmentation tient principalement à une augmentation de l'effort de l'Etat, par le biais des réductions d'impôt, alors que les dons nets des contribuables ont quasiment stagné.

Le Comité de la charte, organisme de régulation professionnelle de l'appel à la générosité du public, a lancé depuis trois ans un baromètre visant à mieux comprendre et mesurer la confiance des Français à l'égard des associations et fondations. Cette enquête principalement qualitative⁹¹, dont les résultats les plus récents ont été présentés en septembre 2010, indiquerait une stabilité du nombre de donateurs, dont une part plus importante d'occasionnels, ainsi qu'une augmentation du montant global des dons, malgré une nette baisse du niveau de confiance du public : en 2008, 52 % des personnes interrogées se déclaraient confiantes à l'égard des associations et fondations faisant appel à la générosité du public, alors qu'elles ne sont plus que 41 % en 2010.

La statistique publique s'est également penchée sur le sujet des dons et l'Insee a publié une étude en 2008 qui s'appuyait sur les données de l'enquête Revenus fiscaux 2005⁹². Selon cette étude, les organismes d'aide aux personnes en difficulté ont globalement bénéficié d'au moins 454 millions d'euros en 2005 grâce aux dons des particuliers, dont un peu plus d'un tiers reste réellement à la charge des ménages après déduction fiscale.

Aujourd'hui, on dispose de beaucoup d'informations qualitatives sur les dons et celles qui proposent une estimation du montant des dons, ne sont pas cohérentes entre elles. Il est donc nécessaire de réconcilier les diverses sources d'information sur les dons des particuliers aux associations, qu'elles soient issues du SSP (Enquêtes budget de famille, Revenus fiscaux DGFIP) ou des acteurs associatifs (Observatoire de la générosité, Fondation de France, Comité de la Charte, France générosité, Recherche et solidarité).

⁹⁰ Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne –2005-2006

⁹¹ Enquête TNS SOFRES, 2010, réalisée en face à face auprès de 1007 individus.

⁹² Insee Première n° 1188 – mai 2008 : « Donner aux organismes caritatifs, est-ce seulement une question de niveau de vie ? »

Concernant le mécénat d'entreprises, les principales données proviennent de l'enquête bisannuelle réalisée par l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial (ADMICAL) et CSA. Les résultats de sa dernière enquête 2010 estiment à environ 2 milliards d'euros le budget global des entreprises consacré au mécénat. Selon cette étude, les entreprises privilégient leurs actions dans les domaines du social, de l'éducation et de la santé, ainsi que dans ceux du sport et de la culture. Ces données statistiques mériteraient toutefois d'être complétées et fiabilisées. D'une part, Le rapport de l'Admical ne précise pas la part du budget global de mécénat qui est adressée aux seules associations ; d'autre part, le montant du mécénat d'entreprises selon les sources (Impôts sur les Sociétés) de la direction générale des finances publiques (DGFIP), serait cinq fois inférieur en 2008 à celui estimé par l'Admical (respectivement 500 millions d'euros et 2,5 milliards d'euros).

4.5 - Les recettes d'activité

Les recettes d'activité représentent une part très importante des ressources financières des associations (28,8 milliards d'euros selon l'enquête CNRS de 2005). Ces informations pourraient être mobilisables par le biais des comptes emplois – ressources (CER) annuels des associations. Dans la pratique, la loi de 1901 ne définit aucune obligation comptable pour les associations. Néanmoins, certaines associations se voient imposer l'établissement de documents comptables, c'est notamment le cas des associations qui reçoivent :

- soit plus de 153.000 euros de subventions publiques
- soit plus de 153.000 euros de dons ouvrant droit pour les donateurs à un avantage fiscal.

Dans ce cas, elles doivent publier leurs comptes annuels, ainsi que le rapport du commissaire aux comptes. Le dépôt des documents se fait sur Internet sur le site de la Direction des Journaux officiels. Les documents devant être publiés doivent être transmis à la Direction des Journaux officiels par voie électronique dans les trois mois de leur approbation.

Le CER fait partie de l'annexe des comptes annuels, soumis dès lors au contrôle du commissaire aux comptes (si l'association en a un) et à l'obligation de publicité. Le CER structuré sous forme de tableau en deux parties (partie emplois et partie ressources), donne la ventilation des ressources collectées auprès du public, y compris les ressources collectées antérieurement à l'exercice en cours, par type de dépenses, ainsi que le suivi de l'emploi des ressources collectées et non utilisées des campagnes antérieures.

Compte emplois ressources (postes agrégés)

Emplois		Ressources	
		ressources collectées auprès du public	
<i>dépenses opérationnelles</i>		<i>autres fonds privés</i>	
<i>frais de recherche de fonds</i>		<i>subventions et autres concours publics</i>	
<i>frais de fonctionnement</i>		<i>autres produits d'exploitation</i>	
<i>ressources non affectées</i>		<i>autres produits</i>	
	Total emplois		Total ressources

Cependant, ces documents sont exclusivement transmis au format « PDF », en un seul fichier, via un formulaire d'enregistrement en ligne, et inexploitable en l'état à des fins statistiques. Par ailleurs la présentation des emplois des dons par destination, utile pour le donateur privé ou public, occulte la nature des opérations (salaires, loyers, intérêts...) qui est indispensable pour le statisticien.

En conclusion de ce chapitre, force est de constater qu'il y a une sous-exploitation des données comptables et des sources administratives relatives aux associations, ainsi qu'une faible cohérence entre elles. Le groupe propose :

• **De mettre en place une enquête nationale périodique sur les associations**, au moins sur les associations employeurs dans un premier temps, en s'appuyant sur le répertoire Sirene. Dans un second temps, le RNA apparié avec le répertoire Sirene permettra d'enquêter également auprès des petites associations, le plus souvent non employeurs.

• **De réaliser une double classification des ressources des associations :**

- selon leur nature
- selon leur origine,

en distinguant, au sein du financement public, subventions (sans contrepartie directe) et contrats (achat de services quelles qu'en soient les modalités : prix de journée, tarification à l'acte, commande publique sur appel d'offres...). Inversement, distinguer parmi les ventes de services les ventes aux APU des ventes aux ménages ou aux sociétés. (Insee, Comptes nationaux)

• **De faire du « jaune » Associations sur les subventions aux associations un document lisible et utilisable**, offrant une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État. Proposer aux divers ministères un modèle de classification standardisé, utilisable par le SSP. (Insee, DGFIP, ministères concernés)

• **D'obtenir d'un échantillon représentatif de collectivités territoriales** le classement des subventions versées aux associations (tiers identifiable dans les annexes au budget), classées en NAF rév2. (Collaboration possible avec certains CRES)

• **Réconcilier les diverses sources sur les dons des particuliers aux associations** : Enquêtes budget de famille, DGFIP, Observatoire de la générosité, Fondation de France, Comité de la Charte, France générosité, Recherches et solidarités.

Des progrès ont toutefois été réalisés par le système statistique public dans la connaissance des ressources des associations, avec l'élaboration récente de comptes des institutions sans but lucratif au service des ménages, dont les associations constituent la plus grande part. Ce travail a été réalisé par le département des comptes nationaux de l'Insee et il est en partie présenté dans le chapitre suivant.

Chapitre 5 : Comptes des ISBLSM et compte satellite des ISBL

Les comptes nationaux constituent un outil central dans la compréhension des évolutions économiques d'un secteur, le cadre comptable conférant aux données statistiques une forte cohérence interne et une unité temporelle qui assure l'interprétabilité des variations mesurées. C'est la raison pour laquelle sont élaborés chaque année des comptes sectoriels ou satellites : agriculture, industrie, commerce, services, transports, logement, environnement, santé, protection sociale, éducation, tourisme. Un compte satellite des associations représenterait une avancée importante pour la connaissance du secteur et à ce titre, la demande figure dans les recommandations à la fois du rapport Morange et du rapport Langlais (voir Introduction).

Les associations soulèvent cependant une difficulté : l'association est d'abord une construction juridique et à ce titre ne constitue pas un concept directement pertinent pour l'analyse économique, laquelle fonde ses classifications sur la logique⁹³ qui détermine les actions de production, de consommation, d'épargne, d'investissement⁹⁴ des différents agents de l'économie. Dans son modèle canonique, la macroéconomie représente l'économie réelle comme l'interaction de trois agents (ce que la Comptabilité nationale appelle des *secteurs institutionnels*) : l'Etat, les entreprises, les ménages, chacun étant défini par les caractéristiques de son action économique, indépendamment de ses propriétés juridiques.

Les définitions juridique et économique des agents peuvent ne pas coïncider. C'est le cas des associations. Leur définition juridique, entièrement contenue dans la loi de 1901, ne contraint que très partiellement la logique économique qu'elles peuvent adopter, depuis une extériorité complète par rapport à la sphère économique jusqu'au seuil de la transformation en SARL. La question qui se pose à l'approche économique et, partant, à la Comptabilité nationale, est de savoir où classer ces organisations. La solution la plus simple consiste à les répartir entre les trois agents évoqués plus haut. Elle est encore suivie par la plupart des pays, dont les comptes nationaux continuent à ventiler les unités économiques, y compris les organisations comparables à nos associations, entre les secteurs classiques⁹⁵. Mais une réponse plus adaptée consiste à reconnaître les caractères propres de l'activité associative dans le champ économique ; cette démarche conduit à s'écarter des critères purement juridiques pour adopter une vue plus large et englober les associations dans la notion d'*économie sociale*. Ou plus précisément une partie d'entre elles : l'économie sociale n'est pas composée que d'associations, et toute association ne relève pas de l'économie sociale. Le recouvrement est néanmoins très large et ce n'est évidemment pas un hasard : la notion cherche à refléter une dimension essentielle du mouvement associatif.

Cette notion n'apparaît pas sous cette forme dans la Comptabilité nationale. Le système international de comptabilité nationale (SCN) 93, et son application aux pays européens le SEC 95, définit certes un acteur supplémentaire, les *institutions sans but lucratif* (ISBL). Mais il ne prévoit pas de les chiffrer comme telles dans le cadre central des comptes. De fait, ces institutions sont généralement réparties entre les comptes des autres agents (entreprises, ménages, Etat). La Comptabilité nationale introduit cependant un quatrième secteur institutionnel, les *institutions sans but lucratif au service des ménages* (ISBLSM). Mais il est loin de rassembler tous les organismes qu'on pourrait considérer comme sans but lucratif, et s'apparente davantage à une classe résiduelle. Il a néanmoins le mérite d'amener les comptes nationaux à accorder une attention particulière aux données relatives à ce secteur et à la recherche des sources les plus adaptées. Des améliorations substantielles en cette matière viennent d'ailleurs d'être réalisées dans le cadre de la base 2005 des comptes⁹⁶ (voir infra).

⁹³ C'est à dire l'ensemble des objectifs de l'agent et les contraintes auxquelles il fait face.

⁹⁴ Ces termes étant éventuellement pris dans un sens large, comme lorsque l'économie parle d'investissement en capital humain à propos de la formation scolaire ou professionnelle des individus.

⁹⁵ Sociétés financières et non financières, Ménages, Administrations publiques.

⁹⁶ Rappelons que, pour résoudre les problèmes concrets qu'ils rencontrent dans l'élaboration des comptes annuels, les comptes nationaux doivent compléter les grands principes édictés dans le système international de comptabilité nationale, par un ensemble de conventions et d'arbitrages (portant sur les sources, les données, les clés de répartition, les valeurs de référence, etc.). Cet ensemble est appelé *base des comptes*. Une base dure environ 5 ans, pendant lesquels les comptes annuels sont réalisés en respectant rigoureusement les choix qu'elle a faits. Au terme de cette période, tout est révisé et une nouvelle base est mise au point.

Dans son usage actuel dans les comptes français, la notion d'ISBLSM inclut certaines catégories d'institutions sans but lucratif et en exclut d'autres pourtant très proches du point de vue des objectifs et des modes de fonctionnement (*tableau 1*).

Tableau 5.1 : L'économie sociale dans la comptabilité nationale

Organisations de l'économie sociale	Secteur institutionnel
Coopératives non financières	Sociétés non financières
Associations et fondations marchandes	Sociétés non financières, plus rarement financières
Coopératives financières	Sociétés financières
Mutuelles d'assurances	Sociétés financières
Mutuelles de protection sociale	Administrations publiques
Associations à financement public prédominant	Administrations publiques base 1995 ISBLSM base 2000 et 2005
Associations et fondations sans salariés	Ménages
Autres associations et fondations	ISBLSM

Source : Archambault, E. et P. Kaminski (2009)⁹⁷

Le fait est que la définition des ISBLSM est insuffisamment fondée sur une analyse préalable de ce qui fait l'unité du secteur non lucratif. Il en résulte une incertitude sur certaines des frontières tracées. Surtout, la notion d'ISBLSM telle qu'elle est mise en œuvre reste trop tributaire des particularités nationales et ne permet pas des comparaisons internationales significatives. Or celles-ci sont devenues indispensables, ne serait-ce qu'en raison des réglementations européennes, en vigueur ou susceptibles de le devenir, qui affectent les activités du secteur associatif.

L'effort engagé au début des années 90 avec le programme de l'université Johns Hopkins (voir Introduction) a permis de fonder la définition des ISBL sur un ensemble de principes⁹⁸ et, par là-même, de l'affranchir davantage des contingences juridiques nationales. Sur la base du Manuel adopté par l'Onu en 2003, la comptabilité nationale est en mesure d'élaborer un compte satellite comparable internationalement.

Ce chapitre s'efforce de préciser la situation actuelle de la statistique publique du point de vue de la description des ISBL et les tâches qu'on peut lui assigner. On rappelle d'abord comment les associations sont reflétées actuellement dans les comptes nationaux, dans le cadre du SCN 1993. On exposera ensuite les avancées récemment accomplies pour le SCN 2008. On précisera enfin les perspectives de construction d'un compte satellite des ISBL.

5.1 - La description des ISBL dans la comptabilité nationale, jusqu'à la base 2000.

Cette section expose la situation prévalant avant la mise en place de la base 2005, décrite dans une section ultérieure.

La comptabilité nationale distingue, outre un secteur "Reste du monde", cinq secteurs institutionnels dits "résidents" entre lesquelles elle ventile les différentes unités économiques : les Sociétés non financières, les Sociétés financières, les Administrations publiques, les Ménages, les Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

Un premier principe est de classer une institution comme ISBLSM si, en sus d'être sans but lucratif et au service des ménages, elle vérifie les critères suivants :

⁹⁷ Archambault, E. et P. Kaminski (2009), "La longue marche vers un compte satellite de l'économie sociale", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 80, Issue 2, pp. 225-246, June 2009.

⁹⁸ Il s'agit du faisceau des cinq critères rappelés dans l'Introduction.

- elle est dotée de la personnalité juridique,
- elle est un producteur privé non marchand,
- ses ressources principales (à part celles résultant de ventes occasionnelles), doivent provenir de contributions volontaires (cotisations, dons) des ménages ou de versements provenant des administrations publiques, ainsi que de revenus de la propriété.

La difficulté réside dans la mise en œuvre de ces critères. Les institutions sont souvent complexes à caractériser et la comptabilité nationale doit trouver un compromis entre l'exactitude de sa classification et la simplicité des procédures de classement qu'elle peut mettre en œuvre. Certains classements ne font que refléter l'absence d'informations individuelles. Par exemple les associations sportives sont, en base 2000, classées majoritairement dans les ISBLSM parce qu'on ne dispose pas de l'information permettant d'estimer les associations sportives émanant, ou dépendant directement, des collectivités locales (et qui devraient alors être classées en administrations publiques). Le partage est en revanche fait pour les secteurs où l'information existe (c'est le cas des associations culturelles).

Une caractéristique des ISBLSM est d'exclure toutes les associations d'action sanitaire (classées soit en sociétés non financières, soit en administrations publiques). Une justification est la suivante : pour les établissements sanitaires ne participant pas au service public hospitalier, on considère qu'étant financés sur la base de prix de journée, ils fonctionnent sur un mode marchand et doivent donc être classés dans les sociétés non financières. Quant aux établissements sanitaires qui émargent au budget de l'Etat (budget global de fonctionnement), ils sont classés en administrations publiques, au même titre que les hôpitaux publics.

L'examen des variations du champ des ISBLSM entre la base 1995 et la base 2000 des comptes est révélateur des difficultés à établir la frontière du secteur et souligne, a contrario, la pertinence de l'approche fondant la notion, plus large, d'ISBL (voir introduction).

En base 1995, en effet, les considérations précédentes s'appliquaient, de façon apparemment très cohérente, aussi aux établissements d'action sociale accueillant des personnes handicapées et en difficulté : au motif qu'ils fonctionnaient, comme les établissements d'action sanitaire, au prix de journée, ils étaient classés en sociétés non financières. En base 2000, les comptes nationaux ont révisé cette approche : ils ont intégré le fait que le financement de ces établissements est, directement ou indirectement majoritairement public et que les ressources propres de ces établissements ne couvrent pas plus de 50% des coûts de production, de sorte qu'ils ne peuvent être considérés comme marchands. N'étant pas non plus contrôlés par les administrations publiques, ils sont classés en ISBLSM. De même, en base 95, les établissements d'enseignement privé étaient classés en administrations publiques. Or, ils ne sont en réalité pas contrôlés par elles. La base 2000 les intègre donc aux ISBLSM.

Malgré ces élargissements du champ, les ISBLSM ne reflètent que très partiellement la réalité du secteur associatif (*tableau 2*). Notamment, compte tenu du poids économique du secteur sanitaire associatif, le compte des ISBLSM minore certainement l'importance de la contribution des associations : en 2007, il indique 15,2 milliards d'euros en salaires et traitements bruts (hors cotisations employeurs). La même année, la source Clap (voir chapitre II) évalue les salaires versés par l'économie sociale à 48,5 milliards, dont 34,5 milliards pour les seules associations. Une qualité insuffisante des sources et des méthodes d'évaluation explique certes en partie la faiblesse du chiffre figurant dans le compte des ISBLSM et les progrès réalisés par la nouvelle base des comptes vont permettre de le réévaluer substantiellement (voir ci-après). Néanmoins, l'essentiel de l'écart est bien dû à une définition restrictive du champ.

Tableau 5.2 : Ventilation du secteur associatif entre les secteurs institutionnels de la Comptabilité nationale dans la base 2000

Catégories prises en compte et classées en ISBLSM	... dont sont exclues	... classées en
Partis politiques		
Syndicats de salariés		
Associations culturelles	Eglises concordataires d'Alsace et Moselle	Administrations publiques
Fondations	Fondations d'entreprise, fondations gérant un seul établissement	Sociétés (SF, SNF)
Associations loi 1901 : - les associations d'action sociale (personnes handicapées et en difficulté) les associations d'action caritative et humanitaire (dont financement de la recherche médicale) ; - les associations de défense des intérêts des ménages ; - les associations de loisirs et de jeunesse ; - les associations sportives ; - l'enseignement privé sous contrat ; - les associations culturelles, sauf si elles émanent des collectivités locales.	- autres associations d'action sociale et associations d'action sanitaire (ne participant pas au service public hospitalier, notamment établissement pour PA) ; - les associations de formation, d'emploi, de recherche ; - les associations de défense d'intérêts professionnels non financiers ; - les associations de développement économique (dont associations intermédiaires) ; - les associations de tourisme social ;	Sociétés non financières
	- les associations exerçant des fonctions d'auxiliaires financiers ou d'assurance,	Sociétés financières
	- les associations d'action sanitaire participant au service public hospitalier ; - les associations culturelles dépendant des collectivités locales ; - les associations financées sur fonds publics : AFPA...	Administrations publiques

En l'état le compte des ISBLSM a tout de même le mérite de rappeler que le secteur associatif n'a rien de négligeable : même dans cette version tronquée, il "pèse" en 2009 quelques 22,2 milliards d'euros de valeur ajoutée brute, à comparer avec, par exemple, les 22 milliards de l'agriculture⁹⁹ (tableau 5.3).

Tableau 5.3 : Le compte (simplifié) des ISBLSM en 2009 (base 2000).

Emplois		Ressources	
Consommation intermédiaire	14,2	Production (dont - marchande - non marchande)	36,4 (3,1 33,3)
(Valeur ajoutée brute)	(22,2)		
Salaires bruts	16,3		
Cotisations sociales effectives	4,3	Subvention d'exploitation	0,6
Impôt sur la production	0,9		
Intérêts versés	0,4	Intérêts reçus	1,0
Transferts courants versés	2,9	Transferts courants reçus	33,3
		Prestations sociales reçues	1,5
Dépense de consommation finale	28,2		
FBCF	3,6	(Transfert en capital reçus)	(2,1)
Capacité de financement	0,9		

Source : Comptes nationaux

Jusqu'en 2010 les comptes des ISBLSM sont établis en "base 2000"¹⁰⁰. Celle-ci distingue, à un certain niveau d'agrégation (dit niveau "G", correspondant à ce qu'on appelle dans la nomenclature internationale d'activités une *division*, et qui est le niveau adopté pour la publication des résultats), quatre "branches" :

- l'action sociale non marchande
- les activités récréatives, sportives et culturel non marchandes
- l'éducation non marchande
- les activités à caractère associatif

En revanche, les associations ne sont pas isolées des autres ISBLSM (partis politiques, syndicats, fondations, Eglises et associations culturelles).

⁹⁹ Valeur ajoutée brute du secteur agricole. Il s'agit certes d'une année de crise pour ce secteur. En 2007, en raison de prix agricoles très élevés, elle atteignait 29 milliards.

¹⁰⁰ Voir note 96 ci-dessus.

Un compte (ou équilibre ressources emplois) est établi pour chacune de ces branches¹⁰¹. L'identification des sources les plus adaptées et les plus fiables, qui peuvent être des données administratives ou d'enquête, représente une étape cruciale de ce travail, dont dépend largement la qualité des résultats. De ce point de vue la situation est inégalement satisfaisante : assez substantielles et fiables dans le domaine de la santé par exemple, les sources sont très lacunaires pour les comptes des cultes, ou des syndicats (les choses ayant cependant évolué récemment¹⁰²).

5.2 - La description des ISBLSM dans la nouvelle base des comptes

Selon les principes usuels de la comptabilité nationale, la base dite 2000 (qui a été mise en œuvre à partir des comptes de l'année 2003) cède la place, à partir du compte de l'année 2008, à la base dite 2005. Cette nouvelle base inclut, en outre, un changement de nomenclature d'activités (l'ancienne nomenclature, la NAF Rév.1, est remplacée par la NAF Rév.2).

Pour les ISBLSM, elle correspond à une rénovation substantielle des méthodes et surtout des sources : on s'est efforcé d'obtenir une meilleure précision des évaluations avec des sources plus pérennes, plus complètes et plus fiables. L'important travail accompli par les comptables nationaux améliorera très nettement la qualité des comptes pour ce secteur.

5.2.1. Le changement de nomenclature

La première étape de ce travail a consisté à intégrer les modifications de la nomenclature. Avec le changement de NAF, les quatre branches mentionnées ci-dessus sont éclatées en sept postes :

- on distingue désormais dans l'action sociale non marchande l'hébergement médico-social et social non marchand et l'action sociale sans hébergement non marchand,
- les activités récréatives, sportives et culturelles non marchandes sont partagées en une branche pour les activités artistiques, une pour les bibliothèques et les musées, et une troisième pour les activités sportives et de loisirs (non marchands),
- les branches "Education non marchande" et "Activités à caractère associatif" sont conservées sans autre changement que celui de leur libellé.

La nouvelle nomenclature introduit donc un plus grand détail dans la description des branches de l'action sociale ; par exemple, l'*accueil des personnes handicapés*, où la NAF Rév.1 ne voyait qu'une branche, est répartie entre trois postes de la NAF Rév.2 (l'hébergement médicalisé, l'hébergement social pour handicapés mentaux et malades mentaux, l'hébergement social pour handicapés physiques).

Cette nouvelle complexité n'est pas sans soulever d'importantes difficultés pratiques et apparaît difficile à respecter rigoureusement. C'est notamment le cas de la distinction faite dans l'action sociale entre la partie avec et la partie sans hébergement. Dans la réalité, de nombreux établissements sont mixtes, offrant à la fois un accueil de jour et un service d'hébergement, et leur comptabilité ne contient pas tous les éléments nécessaires aux comptables nationaux pour réaliser précisément le partage.

Très concrètement, la base 2005 répartit les activités d'action sociale entre quatre secteurs institutionnels :

Sociétés non financières	Hébergement et accueil ou accompagnement des personnes âgées
Administrations Publiques	Hébergement et accueil ou accompagnement des personnes âgées Accueil ou hébergement d'enfants (crèches, assistantes familiales,...) Autres formes d'action sociale non marchande (CCAS, etc.)
Ménages	Accueil des jeunes enfants (assistantes maternelles,...) Aide à domicile Hébergement des adultes handicapés et des personnes âgées en famille d'accueil

¹⁰¹ La notion de "branche" correspond à un groupe d'activités. Elle peut donc être associée à différents secteurs institutionnels ; par exemple, la branche "Education non marchande" renvoie aux APU et aux ISBLSM.

¹⁰² L'obligation pour les syndicats de publier leurs comptes ne date que de 2008 ; elle ne sera effective qu'en 2010, et pour une partie des syndicats seulement.

ISBLSM	Hébergement et accueil ou accompagnement des enfants et adultes handicapés Aide par le travail, Hébergement et accueil ou accompagnement des enfants et adultes en difficulté Autres formes d'action sociale non marchande (dont associations caritatives et humanitaires)
--------	--

Pour l'essentiel, cependant, le champ des ISBLSM ne varie pas entre les deux bases. On notera que la base 2005, comme la base précédente, ne distingue pas les associations des autres ISBLSM.

5.2.2. La rénovation des sources

Le principal progrès apporté par la base 2005 réside dans l'amélioration des sources utilisées. L'idéal serait de disposer d'un système d'information produisant toutes les données comptables individuelles nécessaires. Un tel système n'existe pas et les comptables nationaux doivent recourir à une variété de sources, avec un arbitrage à réaliser entre le nombre de sources et la solidité de la synthèse finale : un plus grand nombre de sources fournit plus d'information mais aussi accroît les risques d'incohérence entre les données. La régularité, la pérennité, l'accessibilité ou la facilité d'exploitation sont aussi des critères qui rentrent en jeu dans les choix des comptables nationaux.

La base 2005, comme les précédentes, s'appuie sur des enquêtes (enquête du Centre d'économie de la Sorbonne 2005 auprès des associations, enquêtes spécifiques comme l'enquête auprès des fondations¹⁰³, l'enquête sur les comptes des partis politiques, les enquêtes de la DREES mentionnées dans le chapitre Emploi et salaires,...), sur des données administratives (agrégats de la comptabilité publique, données sur les coûts des établissements de la CNSA,...), sur des sources nouvelles (site Internet de l'Eglise catholique, de la CFDT, ...).

Mais c'est le recours large aux DADS comme source principale qui constitue l'amélioration la plus significative : elles sont utilisées pour les ISBLSM hors action sociale et enseignement privé (associations, fondations, partis politiques, syndicats de salariés, Eglises et cultes) pour obtenir le niveau des salaires et traitements dont est déduit celui de la production. Les sources mentionnées plus haut fournissent les structures de dépenses et de recettes qui permettent de construire un compte de ces catégories d'ISBLSM¹⁰⁴. Utiliser un petit nombre de sources (les DADS, complétées par les enquêtes du centre d'économie de la Sorbonne) plutôt que recourir comme en base 2000 à plusieurs sources, de surcroît différentes selon le type d'association, a entre autres avantages importants de réduire le risque de défaut de couverture du champ comme celui de double compte.

Ces efforts pour mieux cerner les contours des ISBLSM pour mobiliser des sources plus complètes et plus fiables, se traduisent, selon les premières évaluations, à une réévaluation notable du compte. La majeure partie de la hausse est une conséquence d'une meilleure évaluation des salaires grâce à l'utilisation de la source DADS.

Bien que de nombreux aspects restent à perfectionner (les évaluations de l'investissement, de l'enseignement non marchand sont encore trop fragiles, les sources précises manquent pour faire évoluer de façon très fiable les comptes d'une année sur l'autre,...), la qualité de la description de l'activité des ISBLSM semble s'être accrue.

5.3 - Vers un compte satellite des ISBL

En fait, si les progrès méthodologiques dans l'élaboration du compte des ISBLSM sont importants, ils n'en modifient pas le champ. On ne dispose toujours pas d'un compte qui autorise les comparaisons internationales.

Un prototype d'un tel *compte satellite* (c'est-à-dire élaboré en sus du compte central) existe cependant. Il a été élaboré il y a quelques années par P. Kaminski pour l'année 2002¹⁰⁵.

¹⁰³ Enquête d'O. de Laurens, réalisée par l'Observatoire de la Fondation de France et le Ministère de l'intérieur.

¹⁰⁴ Les comptes de la partie Action sociale et l'enseignement non marchand, en revanche, ne sont pas fondés sur les DADS.

¹⁰⁵ P. Kaminski, "Les associations en France et leur contribution au PIB. Le compte satellite des institutions sans but lucratif", rapport présenté à la formation Commerce, services du Cnis du 11 mai 2005. Il a fait l'objet d'un résumé publié par l'ADDES en 2006 (voir : http://www.addes.asso.fr/article.php3?id_article=27).

Comme le rappelle la préface de l'ouvrage, cette recherche était l'aboutissement de projets remontant au début des années 80. Sur la base d'une délimitation du champ de l'économie sociale, une première estimation rudimentaire de cet ensemble avait été réalisée (déjà par Philippe Kaminski). Trois ans plus tard, en 1986, l'INSEE et la Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES) avaient entamé la réalisation de ce compte satellite. Un comité de pilotage s'était réuni à deux reprises, sous la présidence d'André Vanoli, puis le projet avait été "oublié", faute de moyens, et surtout de volonté politique.

La publication par l'ONU, en 2003, d'un manuel visant à établir un compte satellite des "Institutions sans but lucratif dans le Système de comptabilité nationale" l'a relancé : une vingtaine d'instituts statistiques nationaux l'ont inscrit à leur programme de travail. L'Insee a ainsi confié à P. Kaminski une mission d'étude qui a permis d'aller jusqu'au bout de la construction d'une maquette de ce compte, tout en soulignant les limites des sources statistiques du côté des ressources principalement.

La délimitation du champ s'appuie sur la définition que le Manuel de l'ONU propose (voir plus haut) d'une institution sans but lucratif, notamment sur les deux critères d'autonomie de gestion et d'adhésion volontaire¹⁰⁶. Leur application est volontairement assez large pour des raisons d'ordre pédagogique (dans le cadre de ce travail exploratoire, P. Kaminski préfère envisager un champ étendu "puis procéder à des éliminations successives, en laissant à l'utilisateur la possibilité d'en réintégrer telle ou telle partie selon ses désirs"). Néanmoins seuls les organismes employeurs sont retenus, le raisonnement étant que la contribution strictement économique et directement évaluée des non employeurs ne peut être que très marginale, et donc, de ce point de vue, ne justifie pas le travail considérable que leur prise en compte imposerait.

Le champ se compose finalement de la plus grande partie des associations employeurs, auxquelles s'ajoutent les fondations, les syndicats de salariés, les comités d'entreprise, les organisations paritaires, les partis politiques, les Églises et les congrégations. Il exclut les coopératives et mutuelles (en particulier les établissements sanitaires et sociaux à forme mutuelle¹⁰⁷).

Le Manuel de l'ONU propose une nomenclature spécifique aux ISBL : l'ICNPO (International Classification for Non-Profit Organisations). La NAF est en effet un outil généraliste qui n'est pas assez précis pour décrire les activités du secteur non lucratif. On notera cependant que la NAF Rév.2, entrée en vigueur en 2008, représente un net progrès (qui se reflète dans la qualité de la description de l'économie sociale réalisée par le dispositif Clap, voir chapitre Emploi et salaires).

L'ICNPO comprend 11 grands regroupements, repris par P. Kaminski, qui fournit une évaluation de leurs poids économiques respectifs :

Tableau 5.4 : La valeur ajoutée des ISBL ventilée selon les postes de l'ICNPO

Groupes d'activités (nombre de sous-postes éventuels)	Poids dans la valeur ajoutée de l'ensemble (%)
Culture, sports, loisirs (5)	11,4
Enseignement et recherche (4)	14,1
Santé (2)	14,4
Action sociale (9)	45,1
Nature et environnement (0)	0,3
Economie et emploi (3)	6,5
Expression et défense des droits (4)	1,6
Redistribution de fonds (0)	0,2
ONG (0)	0,6
Cultes et congrégations (0)	1,5
ISBL du monde de l'entreprise (4)	4,1
Ensemble des ISBL	100,0

Source : Kaminski (2006)

¹⁰⁶ Rappelons que, selon le SEC-1995 [3.31], « une institution sans but lucratif (ISBL) est une personne morale (juridique ou sociale) créée pour produire des biens ou des services et à laquelle son statut interdit de procurer un revenu, un profit ou tout autre gain financier à l'unité qui l'a créée, la contrôle ou la finance ». Le Manuel de l'ONU, de son côté, est plus précis, et considère qu'une ISBL est : 1) une organisation formelle, 2) privée, 3) autonome dans sa gestion, 4) ne distribuant pas de profit et 5) à adhésion volontaire. Ces cinq critères doivent être simultanément réalisés.

¹⁰⁷ Bien que, comme le concède P. Kaminski, "ils ne soient guère différents de ceux qui ont la forme associative.

L'un des apports méthodologiques de l'étude de P. Kaminski est de montrer l'intérêt du recours aux DADS. En mobilisant cette source (ce que les comptes nationaux ne faisaient pas, à ce moment), elle peut évaluer de façon satisfaisante le volume de dépenses des différentes catégories d'ISBL. La détermination des recettes reste beaucoup plus problématique : par manque d'information, seuls 12 sous-postes peuvent être traités. Le problème de fond tient à l'absence de sources comptables régulières.

Il faut souligner que de nombreuses difficultés rencontrées dans ce travail, notamment dans l'évaluation des recettes ou dans la répartition des dépenses de certaines catégories, sont aussi celles rencontrés par les comptes nationaux dans l'établissement du compte des ISBLSM. De même, les importants progrès accomplis par la base 2005 sur les sources, notamment pour l'action sociale, apportent une réponse à certaines des attentes des défenseurs du développement de la statistique sur les associations ("Parvenir à une meilleure qualité de l'information sur cet imposant noyau central des ISBL françaises ne pose pas de problème méthodologique particulier, mais exigerait un très gros travail, en collaboration avec la DREES (Ministère des Affaires Sociales) et l'UNIOOSS. Il conviendrait alors d'y intégrer les établissements sanitaires et sociaux à statut mutualiste"¹⁰⁸).

C'est dire que l'établissement d'un compte satellite des ISBL se situe de façon naturelle dans le prolongement des travaux accomplis pour améliorer les comptes des ISBLSM (et donc la qualité du compte central), dont il pourrait constituer l'objectif final. Il faut en effet observer que les deux grandes caractéristiques qui distinguent le compte prototype proposé par P. Kaminski du compte des ISBLSM, à savoir le champ et la nomenclature, ne constituent pas de réels obstacles. L'utilité de disposer d'un compte se prêtant aux comparaisons internationales justifie certainement un investissement qui, sans être négligeable, reste à la portée du Système statistique public.

Constatant l'intérêt d'une description économique des associations harmonisée au niveau international, et le coût raisonnable qu'elle représente compte tenu des travaux existants, le groupe recommande de

• **Réaliser un compte satellite ISBL en base 2005**, (*Insee*) selon la méthodologie du Manuel ISBL de l'ONU 2003, reprise dans le chapitre 23 de SNA 2008, en prolongeant les travaux déjà réalisés par P.Kaminski en 2005 pour les ISBL, et en s'appuyant sur les avancées récemment réalisées à l'occasion de la rénovation du compte des ISBLSM pour la base 2005.

¹⁰⁸ P. Kaminski, 2006, op. cit., p. 14

Chapitre 6 : L'utilité sociale des associations

Préambule :

La thématique de l'utilité sociale des associations avait été abordée dans le groupe préparatoire 1 de la conférence de la vie associative du 17 décembre 2009 (CVA2). Ce groupe, dont le thème était « la place des associations dans le dialogue civil », avait principalement axé ses travaux sur l'observation statistique des associations. Toutefois, il avait suggéré qu'une large réflexion, sur la mise en place d'indicateurs de mesure de plus-value associative, associe les économistes et sociologues mobilisés sur cette question.

Ce chapitre consacré à l'utilité sociale des associations se démarque assez sensiblement des cinq précédents. Contrairement aux thématiques traditionnelles que sont « le bénévolat associatif », « l'emploi salarié associatif » ou même « les comptes des ISBL », pour lesquelles de nombreuses études et travaux statistiques ont été réalisés, il n'existe pas de mesure quantitative de ce phénomène. D'ailleurs, le débat se prolonge encore aujourd'hui, autour de la définition même de l'« utilité sociale ». Il est vrai que cette notion est relativement récente puisque son émergence officielle daterait du début des années soixante-dix¹⁰⁹, dans le cadre du droit fiscal, tandis que l'histoire de l'économie sociale remonterait au début du XIX^{ème} siècle.

Dans ce contexte, l'objectif de ce chapitre n'est évidemment ni de faire un état des lieux exhaustif des sources et des données disponibles sur le sujet ni de proposer des préconisations concrètes afin de mieux observer l'utilité sociale. En revanche, il essaie d'en présenter les principales approches, ainsi que certaines tentatives de mesure et d'évaluation de l'utilité sociale des associations.

Le chapitre s'articule autour de trois axes :

- L'utilité sociale : une notion « partagée »
- Quels indicateurs pour mesurer l'utilité sociale ?
- Des exemples de mesure et d'évaluation de l'utilité sociale.

6.1 - L'utilité sociale : une notion « partagée »

Bien que la notion d'utilité sociale soit largement employée, sa définition ne fait pas l'objet d'un consensus général. Par ailleurs, d'autres dénominations du phénomène sont évoquées dans la littérature, telle que « plus-value sociale », « bénéfice collectif » ou encore « responsabilité sociale et environnementale ». Néanmoins, tous ces concepts se rattachent plus ou moins à une référence qui est « l'intérêt général ». A cet égard, il n'est pas étonnant que la notion d'utilité sociale émerge au travers de décrets, et notamment d'instructions fiscales accordant des exonérations aux associations œuvrant dans le sens de cet intérêt général. En effet, du point de vue de la législation fiscale, l'intérêt général peut être qualifié de manière relativement objective en comparant les modalités de production et de partage des richesses de l'association avec celles d'une entreprise du secteur privé lucratif, dont l'activité sert avant tout un intérêt particulier.

Ainsi, dans une instruction fiscale datant du 15 septembre 1998 relative aux associations, l'attribution du caractère « utilité sociale » est subordonnée à une gestion désintéressée de l'activité associative et une distanciation des pratiques vis-à-vis de la sphère lucrative. Le caractère désintéressé de la gestion de l'association est garanti à condition que les dirigeants exercent leur fonction à titre bénévole et ne procèdent à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfices, sous quelque forme que ce soit.

Concernant les modalités de production des services rendus par l'association, l'utilité sociale est avérée si :

- l'activité satisfait un besoin non pris en compte par le marché ou de manière insuffisante ;
- l'activité est réalisée principalement au profit de personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale ;

¹⁰⁹ Travaux réalisés par les chercheurs du centre nantais MSH Ange-Guépin.

- Le prix des produits est nettement inférieur aux coûts du marché, ou modulé selon la situation des bénéficiaires ;
- La publicité n'est pas utilisée comme un outil promotion de l'activité, mis à part les campagnes d'appel à la générosité et la diffusion d'informations aux bénéficiaires des prestations de l'association.

A cette règle dite des « quatre P » (Produit, Public, Prix, Publicité), s'ajoute un élément supplémentaire d'appréciation : « Les excédents réalisés, voire temporairement accumulés, doivent être destinés à faire face à des besoins ultérieurs ou à des projets entrant dans le champ de son objet non lucratif ». C'est sur cette base que se fondent les pouvoirs publics pour apprécier l'utilité sociale des associations et l'octroi de subventions, soit directement par l'Etat, soit par les collectivités territoriales.

Cette vision « fiscaliste » de l'utilité sociale a le mérite de s'appuyer sur des critères objectifs. Elle apparaît cependant réductrice, notamment aux yeux des principaux acteurs concernés que sont les associations. Le CNVA (conseil national de la vie associative) avait proposé le 15 juin 1995 une liste de critères destinés à caractériser de manière plus qualitative les associations dites d'utilité sociale. Ils mettaient en avant :

- la primauté du projet sur l'activité de l'association ;
- une activité non lucrative et une gestion désintéressée ;
- l'apport social de l'association à la collectivité ;
- le fonctionnement démocratique ;
- l'existence d'un agrément.

D'autres rapports, postérieurs à celui de Guillaume Goulard¹¹⁰, maître des requêtes au Conseil d'Etat, qui est à l'origine de l'instruction du 15 septembre 1998, ont tenté d'apporter des éclairages complémentaires pour dégager une vision commune de l'utilité sociale. Le rapport sur « L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale », remis par Alain Lipietz en 2000 à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, mettait en exergue d'autres facettes de l'utilité sociale :

- l'utilité écologique ;
- l'utilité sociale, en tant qu'action en faveur des pauvres ;
- l'utilité sociale, en tant que créateur de liens sociaux de proximité.

On peut surtout rappeler le rapport de Jean Gadrey¹¹¹ paru en 2003 : ce rapport fait la synthèse de nombreux travaux mis en œuvre depuis le début de l'année 2000, soit environ une quarantaine de rapports, dont vingt-trois sur le thème de l'utilité sociale. En conclusion, il propose une définition générale, où le mode de fonctionnement interne de l'association n'est pas spécifié : « Est d'utilité sociale toute activité dont l'objectif et le résultat contribuent à :

- la réduction des inégalités économiques et sociales ;
- la solidarité (nationale, internationale ou locale) et à la sociabilité ;
- l'amélioration des conditions collectives du développement humain durable (éducation, santé, culture,...) ». ».

Cette vision multidimensionnelle et non réductrice a été confortée par les récents travaux sur une nouvelle mesure de la croissance et le rapport de la commission Stiglitz¹¹². Même si le rôle des associations n'est mentionné que dans sa seconde partie consacrée à la « qualité de la vie », ce rapport propose incontestablement une nouvelle vision de la mesure du progrès social, moins centrée sur les agrégats économiques traditionnels, le PIB notamment. C'est dans cet esprit que nous allons à présent aborder dans la suite du chapitre la question des indicateurs spécifiques à l'activité au sens large des associations.

¹¹⁰ Clarifier le régime fiscal des associations, Rapport au Premier ministre, 1998, La Documentation française.

¹¹¹ Gadrey J, 2003, L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire, Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE.

¹¹² Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P., Mesure des performances économiques et sociales » La Documentation Française, 2009.

6.2 - Quels indicateurs pour mesurer l'utilité sociale ?

6.2.1. Une synthèse des différentes approches

Le choix des indicateurs de mesure est indissociable des critères retenus pour qualifier les activités associatives d'utilité sociale. L'exercice le plus complet et le plus formalisé dans ce domaine est celui qui a été réalisé dans le rapport de Jean Gadrey. Il répertorie trente-cinq critères élémentaires qu'ils classent dans une grille de onze critères globaux eux-mêmes regroupés en cinq thèmes d'utilité sociale :

Thème 1	Critères globaux	Critères élémentaires
Utilité sociale à forte composante économique	Richesse économique créée ou économisée	Moindre coût collectif
		Réduction indirecte de coûts
		Contribution au taux d'activité
	Territoire	Contribution au dynamisme économique
		Animation du territoire, du quartier

Pour cette thématique, l'utilité sociale de l'activité d'une association peut être caractérisée objectivement par sa capacité à produire à moindre coût, des services identiques rendus par les entreprises des secteurs lucratif et public. L'indicateur naturel est la différence entre les coûts de production entre organisations associatives et autres organisations.

Des travaux, issus des milieux universitaires ou autres (DREES), comparant quantitativement et plus qualitativement un même type de service selon qu'il est rendu par une entreprise standard, une association ou un établissement public seraient souhaitables (domaines d'investigation possibles : l'insertion, les services à la personne, les maisons de retraite...). Ce type de comparaison a déjà été fait, en particulier pour comparer la « valeur ajoutée » des établissements scolaires publics et privés non lucratifs. (C. Thélot¹¹³).

D'autres critères renvoient à une réduction indirecte des coûts collectifs. C'est notamment le cas de l'activité associative de réinsertion des personnes sans emploi, qui a pour résultat de réduire les dépenses publiques d'indemnisation du chômage. Dans ce cas, un indicateur pourrait être la dépense publique d'indemnisation économisée.

Thème 2	Critères globaux	Critères élémentaires
Egalité, développement humain et développement durable	Egalité, développement des « capacités »	Réduction des inégalités sociales
		Actions vers publics défavorisés
		Insertion des désaffiliés dans l'emploi
		Egalité professionnelle homme femme
		Tarifification modulée des services
		Droit au logement
		Soutien scolaire enfants en difficulté
		Reprise de confiance en soi
	Solidarité internationale développement humain	Actions pour le développement et lutte contre la pauvreté
		Défense des droits de l'homme
	Développement durable	Améliorer la qualité de l'environnement naturel
Préserver les ressources naturelles		

Cette thématique s'articule principalement autour des problématiques traditionnelles de l'action sociale : la réduction des inégalités (économiques ou discriminatoires), la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Ces sujets sociaux sont largement étudiés et des statistiques sont produites régulièrement par le système statistique public (DARES, DREES, INSEE) et les milieux académiques.

¹¹³ Rapport au Premier ministre sur l'école, 2004.

A ce sujet, on peut citer le rapport « Niveaux de vie et inégalités sociales » rédigé dans le cadre d'un groupe de travail du Cnis et présidé par Jacques Freyssinet. Ce document, paru fin 2006, proposait une liste de dix indicateurs d'inégalités privilégiés qui balayaient un large spectre social :

- le niveau de vie (en termes de rapport entre le dernier et le premier décile de la distribution des revenus, ainsi que la persistance dans la tranche des bas revenus) ;
- le patrimoine détenu (ratio identique à celui du niveau de vie) ;
- le salaire annuel (rapport interdécile D9/D1 et médiane hommes/ médiane femmes) ;
- le taux de chômage (rapport ouvriers non qualifiés / cadres) ;
- la transition emploi chômage (probabilité d'être encore au chômage au bout d'un an - ouvriers non qualifiés / cadres) ;
- le surpeuplement (en référence aux ménages vivant dans un logement « surpeuplé ») ;
- le niveau de sortie du système éducatif ;
- l'espérance de vie à 60 ans.

La difficulté est cependant d'isoler la contribution **des activités associatives dans la réduction des inégalités sociales**, mesurée à l'aune de cette batterie d'indicateurs.

Thème 3	Critères globaux	Critères élémentaires
Lien social et démocratie locale	Lien social	<i>Création de liens sociaux</i>
		<i>Entraide, échanges locaux de savoirs</i>
		<i>Impact positif du capital social</i>
	Démocratie locale	<i>Dialogue participatif, processus de décision pluraliste</i>
<i>Prise de parole des citoyens</i>		

Ce thème regroupe des problématiques de cohésion sociale. Ce sont celles qui contribuent à la création et au développement de liens sociaux. Dans ce domaine, les associations ont un rôle incontestable par leur capacité à créer des liens entre les individus et réinsérer des personnes isolées. Elles sont également un élément prépondérant dans l'accumulation de **capital social** (ensemble des liens personnels, réseaux), aspect qui sera présenté plus en détail dans la suite du chapitre. L'évaluation de cette dimension de l'utilité sociale est très délicate, mais les missions d'entraide, d'insertion et de vivre ensemble, de faire société sont au cœur des projets associatifs.

Thème 4	Critères globaux	Critères élémentaires
Contributions à l'innovation sociale, économique, institutionnelle	Innovation	<i>Découverte de besoins émergents</i>
		<i>Réponse à des besoins non couverts</i>
		<i>Innovations institutionnelles</i>
	Valeur du « monde » de la création	<i>Innovations organisationnelles</i>
		<i>Distinction des innovations internes et externes</i>

Cette dimension de l'utilité sociale met en avant la capacité des associations, notamment, à mettre en œuvre des projets innovants répondant à des besoins insatisfaits ou inexplorés. Dans le domaine de l'innovation sociale, l'implantation des structures associatives au cœur des territoires et au plus près des citoyens, leur a permis d'être souvent pionnières dans l'émergence de nouveaux services, d'autant plus que ces services étaient fournis sans but lucratif. Une mesure possible de cette plus-value associative réside dans le repérage et la description des innovations et l'évaluation de leurs impacts.

Thème 5	Critères globaux	Critères élémentaires
Utilité sociale « interne », avec des effets possibles de contagion « externe »	Désintéressement, don et bénévolat	Non lucrative
		Gestion désintéressée
		Action bénévole
	Gouvernance alternative et plus démocratique	Règles de démocratie interne et participation conjointe
		Libre adhésion : libre entrée et libre sortie
	Professionalisme associatif	Formation interne coopérative
		Reconnaissance sociale et salariale
		Formations internes et externes

Les deux premiers critères globaux (désintéressement, don, bénévolat, et gouvernance associative) sont des critères internes de fonctionnement et sont rarement considérés comme des critères d'utilité sociale par les structures associatives. Ils sont toutefois évoqués par des acteurs de terrain et repris dans certains des 38 rapports dont Jean Gadrey a fait la synthèse. Il renvoie plus à des questions d'éthique, tout en se prêtant assez facilement à une mesure : vérification de la non-lucrativité et de la gestion désintéressée, mesure de l'activité bénévole, vérification du respect des règles démocratiques.

6.2.2. Le capital social : une pseudo-mesure de l'utilité sociale

La notion de capital social, en tant que bien collectif, est assez récente et elle a été principalement introduite par les travaux du politologue américain Robert Putnam. Pour lui, « le capital social fait référence à des caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un bénéfice mutuel »¹¹⁴. Cette vision se distingue de celle du sociologue Pierre Bourdieu, qui traite du capital social comme d'une ressource privée qui permet à l'individu d'améliorer sa situation économique, sociale et symbolique¹¹⁵.

Dans la panoplie des indicateurs sociaux, le concept de Putnam présente l'avantage de se prêter à une certaine forme de mesure. Le socio-économiste Bernard Perret regroupe en cinq composants principaux, une quinzaine d'indices élémentaires du capital social proposés par Putnam :

- la vie organisationnelle de la communauté dont l'intensité peut être mesurée par :
 - o la part des individus ayant participé au conseil d'administration ou à un comité d'une organisation l'an passé
 - o la part des individus ayant dirigé un club ou une organisation l'an passé
 - o le nombre d'organisations civiques et sociales pour 1 000 habitants
 - o le nombre moyen de réunions de clubs par personne
 - o le nombre moyen d'adhésion à des groupes par personne.
- l'engagement dans les affaires publiques :
 - o le taux de participation aux élections présidentielles
 - o le taux de participation aux réunions publiques (communes ou villes) l'an passé
- le volontariat communautaire :
 - o le nombre d'organisations sans but lucratif pour 1 000 habitants
 - o le temps consacré à des projets communautaires l'an passé
 - o le temps consacré au bénévolat l'an passé
- la sociabilité informelle :
 - o accord avec l'affirmation « j'ai passé beaucoup de temps à visiter des amis »
 - o temps moyen de loisir passé à la maison l'an passé

¹¹⁴ Putnam : « Bowling Alone ; America's Declining Social Capital », *Journal of social democracy* (6) n°1, 1995.

¹¹⁵ Bourdieu : « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980.

- confiance sociale :
 - o accord avec l'affirmation « on peut faire confiance à la plupart des gens »
 - o accord avec l'affirmation « la plupart des gens sont honnêtes ».

Dans cette optique, le capital social apparaît non seulement comme un critère d'évaluation des politiques urbaines et éducatives, mais aussi comme un des aspects majeurs de l'utilité sociale des associations. En effet, si l'on exclut la production mesurable en termes économiques, une part *a priori* importante de la plus-value associative relève du capital social. Le rôle des associations est sans doute particulièrement significatif dans la création et le renforcement des liens sociaux, ainsi que dans la formation de réseaux.

C'est sur ce dernier point, que certaines réflexions ont été engagées et que des tentatives de quantification de la « productivité sociale » ont été menées. Une expérience intéressante est présentée dans la suite du chapitre.

Le SSP doit enrichir les indicateurs sociaux dans les secteurs d'activité où les associations sont actives et très présentes (culture, sports, éducation, santé, services sociaux...), avec des comparaisons quantitatives entre secteurs lucratif, non lucratif et public dans certains domaines (santé, services médico-sociaux et sociaux, éducation). Une réflexion est également nécessaire sur une méthodologie d'agrégation d'indicateurs, si un indicateur unique est considéré comme souhaitable. Le SSP peut aussi progresser dans la mesure du capital social, selon la méthode de Putnam adaptée à la France.

6.3 - Des exemples de mesure et d'évaluation de l'utilité sociale

Dans le domaine de l'évaluation quantitative de l'utilité sociale, des travaux ont été réalisés dans la région Languedoc-Roussillon, par un groupe d'acteurs de l'économie sociale et solidaire (CRES), et des représentants des pouvoirs publics ; l'association « Culture et promotion », en la personne d'Hélène Duclos, a animé cette démarche collaborative¹¹⁶. L'originalité et l'apport de ces travaux se concrétisent dans la mise à disposition d'un référentiel permettant à chaque structure d'adapter les outils d'évaluation à la spécificité de son secteur d'activité et de ses projets.

Ces travaux ont mis en évidence trois grandes thématiques de l'utilité sociale :

- la cohésion sociale ;
- le développement local ;
- le changement sociétal.

Ils proposent également des critères spécifiques à chacune de ces thématiques afin d'observer l'intensité de l'utilité sociale.

Critères de la cohésion sociale	Critères du développement local	Critères du changement sociétal
<ul style="list-style-type: none"> - Lien social - Egalité des chances - Ouverture et diversité culturelle - Solidarité envers les personnes en difficulté 	<ul style="list-style-type: none"> - Démocratie participative - Emplois, Activités - Eco développement - Equité territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> - Innovation - Promotion d'un mode de vie solidaire et équitable

Source : CRES Languedoc-Roussillon, « Culture et Promotion ».

Afin de tester le respect de ces critères et leur niveau d'application au sein des structures, trois types d'indicateurs sont proposés :

- Type 1 : indicateurs de réalisation (ce qui est réalisé concrètement) ;
- Type 2 : indicateurs de résultat (les effets directs de l'activité) ;
- Type 3 : indicateurs d'impact (effets à moyen ou long terme, attendus ou inattendus).

¹¹⁶ CRES Languedoc Roussillon et association Culture et Promotion » : « Référentiel d'identification et de mesure de l'utilité sociale générée par les structures de l'ESS », 2006

Dans le cas du champ de la cohésion sociale, le critère relatif au « lien social » est particulièrement significatif pour les structures associatives. Dans le référentiel, ce qui caractérise le lien social est : les *relations développées* entre les personnes, le *sentiment d'appartenance* à un groupe, les *relations entre différents groupes* de personnes et *l'ouverture sociale* (mixité sociale, intergénérationnelle, culturelle...).

Sur la base de ce descriptif du lien social, des indicateurs de types 1, 2 et 3 sont suggérés :

- Indicateurs de réalisation : nombre de participants à des actions collectives,
niveau d'implication des participants,
diversité des participants.
- Indicateurs de résultat : niveau et nature des échanges entre les personnes durant l'activité
expression traduisant l'appartenance (usage du « nous »),
amélioration de la connaissance des autres groupes.
- Indicateurs d'impact : relations développées en dehors de l'activité
Accroissement de l'investissement dans les projets collectifs
Participation à la vie de la cité
Transmission de savoir et de savoir-faire.

Encore dans le champ de la cohésion sociale, on peut citer le critère de « solidarité envers les personnes en difficulté », domaine où les associations sont également très présentes. Les actions s'articulent principalement autour de l'insertion professionnelle et sociale des personnes : amélioration des situations personnelles, des relations sociales, de l'emploi, de la citoyenneté.

Selon le même principe que précédemment (lien social) des indicateurs de type 1, 2 et 3 sont proposés pour caractériser la « solidarité envers les personnes en difficulté » :

- Indicateurs de réalisation : nombre d'utilisateurs, dispositifs de suivi personnalisés mis en place,
Activation d'un réseau partenarial,
dispositif de participation des salariés mis en place,
modulation des tarifs des services.
- Indicateurs de résultat : amélioration des situations sociales, familiales et personnelles
Evolution du rapport à l'emploi, reconnaissance des acquis de l'expérience,
Acquisition de compétences.
- Indicateurs d'impact : amélioration de la situation personnelle, capacité à se projeter à court, moyen ou long terme, renforcement du réseau relationnel,
Taux de retour à l'emploi, entrée dans des dispositifs de formation,
Participation à des espaces publics de proximité.

Cette démarche de recherche-action rassemblant une ou plusieurs équipes de recherche universitaires, ainsi que des associations réfléchissant sur leurs propres pratiques, devrait être développée. Elle pourrait apporter des méthodes réalistes et consensuelles de mesure de l'apport spécifique des associations. L'évaluation quantitative et qualitative de l'activité des associations œuvrant dans le domaine de l'insertion professionnelle des chômeurs pourrait constituer une piste intéressante de mesure de l'utilité sociale des associations.

En conclusion de ce chapitre, il est important de rappeler que lorsque le groupe de travail s'est réuni pour discuter du thème de « l'utilité sociale des associations », un large consensus s'est dégagé sur le fait que le Système statistique public n'a pas la légitimité nécessaire pour définir l'utilité sociale des associations. Dans ces conditions, il faut renvoyer l'analyse préalable de cette question aux instances représentatives du monde associatif et au débat public. Ce n'est qu'après avoir franchi cette étape et défini une demande suffisamment stabilisée qu'il devient fondé d'interpeller la statistique publique pour qu'elle s'attaque aux questions que soulève la mesure de cette notion.

Conclusion

Le présent rapport démontre qu'un régime pérenne de connaissance des associations n'est pas hors d'atteinte si les recommandations réalistes auxquelles il aboutit sont mises en œuvre et notamment la plus fondamentale d'entre elles : la réalisation périodique d'une enquête auprès des associations et fondations par le système statistique public. Cette enquête, dont la périodicité pourrait être triennale comblerait les nombreuses et graves lacunes de la connaissance macroéconomique des ressources de ces organisations. Elle permettrait également de connaître la nature de leurs dépenses autres que salariales, notamment leurs investissements ; elle donnerait aussi des informations sur la répartition des engagements bénévoles par types d'organismes.

Toutefois, la mise en œuvre d'un système durable d'observation statistique des associations et des institutions sans but lucratif (ISBL), ne peut être construit sans un « chef d'orchestre », un maître d'ouvrage, un pôle en charge des opérations statistiques. La préférence du groupe de travail va à une unité à l'intérieur du système statistique public plutôt qu'à un observatoire, structure fragile à la merci des changements politiques et des restrictions budgétaires et souvent paravent de l'inaction. Le groupe de travail considère qu'une structure interne à l'Insee représente la meilleure option : elle a le mérite de couvrir à la fois les dimensions économique et sociale, nationale et locale, des associations. Il souligne, à l'inverse, que situer cette unité dans un SSM, par exemple à la Drees, fait courir le risque de privilégier certains aspects, alors que la connaissance statistique des associations relève d'une approche interministérielle. Il est sans doute significatif que la compétence « vie associative » soit passée successivement, et en seulement quelques années, dans les attributions du ministère des affaires sociales, du ministère de la santé et de la solidarité, du ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative, du haut commissaire à la jeunesse puis enfin du ministère de la jeunesse et des solidarités actives et maintenant au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative. L'extrême volatilité de ces rattachements ministériels nous paraît un argument supplémentaire en faveur de l'inscription de ce pôle "Associations" dans une structure interministérielle comme l'Insee.

Le pôle devrait être doté de moyens suffisants pour prendre en charge un secteur dont le poids économique est supérieur à celui de l'agriculture et comparable à celui de la construction ou des transports. Ce pôle aurait pour mission, d'une part d'assurer le caractère complet et cohérent de l'information produite par le système statistique public sur les associations (Insee, DJEPVA, ministère de l'Intérieur, Drees, Acoss...), d'autre part d'œuvrer, au plan des concepts, des méthodes et des programmes de recherche, en faveur d'une coordination des travaux statistiques engagés par les chercheurs universitaires, les acteurs associatifs et les divers regroupements qui en émanent (CNVA/Haut-conseil à la vie associative, fédérations, Cres...). Il pourrait aussi promouvoir l'ouverture des bases de données publiques à la recherche et les investigations sur les questions encore peu analysées, éventuellement par des appels à propositions.

En attendant la réalisation d'un système complet et pérenne d'observation des associations et de la vie associative, ce pôle pourrait prendre en charge la production statistique du Tableau de bord des associations, commenté et interprété par le futur Haut-conseil à la vie associative dont c'est une des attributions. On trouvera en Annexe 4 la première ébauche de ce Tableau de bord.

Le groupe de travail estime que la demande d'une information statistique régulière et cohérente sur les associations et l'ensemble des ISBL est actuellement portée par des courants favorables, parmi lesquels on peut signaler :

- la réapparition du terme « vie associative » dans l'intitulé d'un ministère et d'un secrétariat d'Etat dédié¹¹⁷ lors du remaniement ministériel du 14 novembre 2010,
- la constitution récente d'un corpus méthodologique permettant la comparaison internationale des ISBL, sous l'égide des organisations internationales, avec la parution et la diffusion dans les instituts statistiques nationaux du *Manuel des Institutions sans but lucratif dans le Système de comptabilité nationale* de l'ONU en 2003, du *System of National Accounts 2008* qui comporte un chapitre 23 consacré aux institutions sans but lucratif, puis du *Manual on the Measurement of Volunteer Work* du BIT à paraître en 2011,

¹¹⁷ Et non simplement dans les attributions d'un Ministère ou dans l'intitulé d'un Secrétariat d'Etat.

- la rencontre aussi des préoccupations d'amélioration de la mesure du bien-être et du développement durable qui sont celles du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi¹¹⁸ et des travaux statistiques consécutifs à ce rapport initiés à l'Insee, à l'OCDE ou à Eurostat¹¹⁹.

On a longuement évoqué à plusieurs reprises dans ce rapport l'intérêt d'une normalisation méthodologique pour la comparaison internationale et on n'y reviendra pas. En revanche, il faut souligner que la connaissance des associations, des services qu'elles rendent et de leur impact sur la société sont bien dans le sillage du rapport Stiglitz. Le rapport Stiglitz préconise en effet de :

« déplacer le centre de gravité de notre appareil statistique d'un système de mesure privilégiant la production à un système orienté sur la mesure du bien-être des générations actuelles et à venir, aux fins d'aboutir à des mesures plus pertinentes du progrès social ».

Il propose dans sa recommandation 5 d'« élargir les indicateurs de revenu aux activités non marchandes ». Aussi les associations – ou plutôt les organisations de la société civile – sont-elles citées comme éléments importants de deux dimensions de la qualité de vie : la participation à la vie politique et à la gouvernance d'une part et les liens et rapports sociaux d'autre part.

Pouvoir participer d'une manière ou d'une autre aux choix politiques nationaux ou locaux qui le concernent est en effet pour chaque homme un élément important de citoyenneté et de bien-être. Pour le rapport Stiglitz, les dimensions de la participation à la vie politique d'un pays sont : « la présence d'une démocratie représentative qui fonctionne, le suffrage universel, des médias libres et des organisations de la société civile ». L'existence et le nombre d'organisations de la société civile – et aussi l'intensité de leur fréquentation par les membres – sont donc des indicateurs de cette dimension de qualité de vie. Par ailleurs, les associations françaises, qui ont le choix de leur mode de gouvernance (statut, règlement intérieur), sont des écoles de démocratie puisqu'elles peuvent reproduire à petite échelle les bienfaits et les dérives de ce mode de représentation politique.

Le rapport Stiglitz souligne aussi que les meilleurs outils de prévision du bien-être subjectif sont le nombre et l'intensité des liens sociaux. Or les associations sont indiscutablement créatrices de liens sociaux, de capital social, comme on l'a vu au chapitre 6. Elles sont également les principaux réparateurs de ce lien social quand il est brisé ; elles restaurent la cohésion sociale pour les personnes seules, handicapées, au ban de la société. Ce sont des liens sociaux faibles, par opposition aux liens sociaux forts générés par la famille par exemple, mais des liens d'intensité variable selon le degré d'implication des personnes et selon le caractère plus ou moins militant de l'organisation. L'analyse sociologique des membres, des bénévoles et des dirigeants d'association montre certes une forte tendance à la reproduction sociale ; cependant l'ouverture des instances dirigeantes aux jeunes, aux femmes et à la diversité culturelle y est un peu plus forte qu'ailleurs, surtout dans les associations les plus récentes¹²⁰. Il est donc évident qu'à un stade ultérieur de connaissance statistique des associations des données sur les inégalités de participation à la vie associative devront y être intégrées.

Enfin, évidemment, les associations sont productrices de services dans des domaines qui constituent les dimensions essentielles de la qualité de la vie et qui sont à l'origine d'un développement humain durable : santé, éducation, culture, action sociale, loisirs actifs, en partenariat le plus souvent avec les pouvoirs publics¹²¹. C'est donc dans cette dynamique forte d'une meilleure connaissance de la qualité de vie des personnes et de la richesse immatérielle d'une société que le groupe de travail inscrit ses recommandations qui seront maintenant regroupées, détaillées et hiérarchisées. Leur mise en œuvre progressive devrait aboutir à une mesure cohérente de l'activité des associations et provoquer un approfondissement de la recherche sur ces organisations encore mal connues. Car « Ce que l'on mesure définit ce que l'on recherche collectivement et vice-versa¹²² ».

¹¹⁸ Op. cit.

¹¹⁹ On peut signaler par exemple la décomposition des comptes des Ménages par CSP, classes d'âge... par Maryse Fesseau à l'Insee d'abord, puis à l'OCDE ou encore la mesure multidimensionnelle de la qualité de vie par Stefan Lollivier dans *Portrait social*, 2010, Insee.

¹²⁰ Voir sur ce thème le rapport de Muriel Tabaries pour la Djepva, Gouvernance des associations : profil et trajectoires des présidents d'associations, Centre d'économie de la Sorbonne, 2010.

¹²¹ Ce dernier aspect n'est pas souligné par le rapport Stiglitz, pour qui seules les administrations ont la charge de ces domaines.

¹²² Stiglitz-Sen, op. cit, p.10).

Rappel des recommandations

(Les recommandations du groupe figurant en première page du rapport sont reprises ici dans l'ordre des chapitres dans lequel elles apparaissent. Pour chaque thème on a suivi un ordre de priorité décroissant. Chaque recommandation est suivie de la mention de l'institution à laquelle elle s'adresse plus particulièrement)

Chapitre 1 : Répertoires et nomenclatures

Les répertoires RNA et Sirene constituent le socle du dispositif d'observation statistique des associations. Pour en tirer le meilleur parti, le groupe recommande de :

- **Réaliser l'appariement du RNA et de Sirene**, si possible en continu (passerelle), au moins avec une fréquence suffisante pour garantir le caractère à jour et cohérent des informations contenues dans les deux répertoires. Ensemble les deux répertoires, enrichis des données issues des fichiers de salariés (DADS) devraient permettre la construction d'**une base de sondage** adaptée à l'échantillonnage d'enquêtes sur les associations (*Intérieur, Insee*).
- **Réaliser des enquêtes d'amélioration du répertoire**. En priorité une enquête sur un échantillon aléatoire d'associations du RNA, appariées ou non à Sirene, permettrait d'obtenir un taux d'associations mortes, global (et par APE si appariement Sirene). En déduire par extrapolation le nombre d'associations vivantes qui pourra servir à extrapoler des résultats d'enquête, notamment sur les associations sans salarié (*Intérieur, Insee*).
- **Améliorer les classifications** en réduisant au maximum les catégories résiduelles. Proposer, calculer et publier régulièrement (si possible annuellement) un indicateur de qualité de la classification APE des associations (*Insee*).
- **Donner l'accès du RNA aux chercheurs dans le respect des règles du secret statistique et de la CNIL** (*Intérieur*).

Chapitre 2 : Emploi et salaires

Les sources élaborées par le SSP sur l'emploi associatif produisent une information substantielle. Le groupe recommande de la valoriser et, en premier lieu, de :

- **Produire des données sur les caractéristiques des salariés des associations** et leurs conditions d'emploi, à partir de l'Enquête Emploi, à intervalles réguliers (*Insee, Dares*).
- **Diffuser des mesures claires et cohérentes de l'emploi** auprès des utilisateurs (administrations, experts, associations, grand public), en mettant en avant en priorité la notion d'emplois équivalent temps plein (issus de la source Insee-Clap), publiés annuellement pour l'année t-2 et cohérents avec la rémunération brute des salariés (*Insee*).
- **Produire et publier un indicateur avancé de l'évolution de l'emploi associatif** (semestriel ou trimestriel), fondé sur les données de l'Urssaf et de l'Acoss (*Urssaf, Acoss, Dares, Pôle Emploi*).

Chapitre 3 : Mesurer le bénévolat

Pour **obtenir un dispositif complet et pérenne d'observation du bénévolat organisé**, il faut combiner, on l'a vu, les deux types d'enquêtes, auprès des ménages et des associations. Le groupe recommande donc de :

- **Produire régulièrement une enquête approfondie Vie associative** en distinguant plus finement le statut juridique et le secteur d'activité des organisations destinataires du travail bénévole qui ne devront pas être seulement les associations, mais aussi les autres ISBL et établissements publics. Une périodicité quinquennale serait suffisante et pourrait être articulée avec les changements de base des comptes nationaux (*Insee, DJEPVA*).

- **Produire dans l'intervalle entre deux enquêtes approfondies des données intermédiaires** issue de compléments à une enquête Ménages de taille suffisante (Module enquête emploi, module SRCV), pour obtenir des données sur l'évolution du bénévolat. Pour permettre les comparaisons internationales, utiliser le questionnaire léger proposé par le Manuel BIT 2011 (*Insee*).

Ces enquêtes auprès des ménages permettront de dégager une population de bénévoles sur laquelle des enquêtes plus fouillées (ou des entretiens semi-directifs) pourraient être réalisés par des chercheurs. Par exemple sur les trajectoires et les intermédiaires qui ont conduit au bénévolat, les motivations des bénévoles, les qualifications utilisées dans le bénévolat, les rapports avec l'emploi salarié actuel ou passé, la satisfaction ou l'insatisfaction apportée par le bénévolat, la formation reçue ou souhaitée...

- **L'enquête spécifique auprès des associations et fondations (voir chapitre 4 et conclusion) devra inclure des questions sur le bénévolat complémentaires des données obtenues par l'enquête approfondie auprès des ménages** (*Insee*). Elle devra par exemple distinguer clairement bénévoles réguliers et occasionnels et parmi les bénévoles réguliers les dirigeants bénévoles et les bénévoles opérationnels, afin d'obtenir une meilleure connaissance du rôle des bénévoles, des tâches qu'ils accomplissent, de la division du travail entre salariés et bénévoles dans les organisations employeurs (*Insee*).

Comme la statistique publique ne s'attachera sans doute qu'aux associations employeurs, il reste là aussi une place pour des travaux sur les associations sans salarié à l'origine de nombreuses innovations sociales entrepris par des chercheurs, universitaires ou issus du milieu associatif. **Une enquête sectorielle sur le bénévolat dans les secteurs sportif, culturel ou humanitaire**, par exemple, serait bienvenue, à partir d'échantillons tirés du RNA.

Chapitre 4 : Les ressources des associations

Le groupe constate qu'il y a une sous-exploitation des données comptables et des sources administratives relatives aux associations, ainsi qu'une faible cohérence entre elles. Il propose de :

- **De mettre en place une enquête nationale périodique sur les associations**, au moins sur les associations employeurs dans un premier temps, en s'appuyant sur le répertoire Sirene. Dans un second temps, le RNA apparié avec le répertoire Sirene permettra d'enquêter également auprès des petites associations, le plus souvent non employeurs. Le questionnaire de cette enquête devra être adapté à ce type d'organisations et sa thématique devra inclure le bénévolat.

- **Faire du « jaune » Associations sur les subventions associations un document lisible et utilisable**, offrant une vision claire et exhaustive du montant des subventions accordées par l'État. Proposer aux divers ministères un modèle de classification standardisé, utilisable par le SSP. (*Insee, DGFIP, ministères concernés*)

- **Obtenir d'un échantillon représentatif de collectivités territoriales** le classement des subventions versées aux associations (tiers identifiable dans les annexes au budget), classées en NAF rév2. (Collaboration possible avec certains CRES)

- **Réconcilier les diverses sources sur les dons des particuliers aux associations** : Enquêtes budget de famille, DGFIP, Observatoire de la générosité, Fondation de France, Comité de la Charte, France générosité, Recherches et solidarités.

Chapitre 5 : Comptes des ISBLSM et compte satellite des ISBL

Constatant l'intérêt d'une description économique des associations harmonisée au niveau international, et le coût raisonnable qu'elle représente compte tenu des travaux existants, le groupe recommande de :

- **Réaliser un compte satellite ISBL en base 2005**, selon la méthodologie du Manuel ISBL de l'ONU 2003, reprise dans le chapitre 23 de SNA 2008, en prolongeant les travaux déjà réalisés par P. Kaminski en 2005 pour les ISBL, et en s'appuyant sur les avancées récemment réalisées à l'occasion de la rénovation du compte des ISBLSM pour la base 2005 (*Insee*).

Conclusion

Le groupe considère que la mise en oeuvre d'un système durable d'observation statistique des associations et des institutions sans but lucratif (ISBL), ne peut être construit sans un « chef d'orchestre ». Il propose de :

- Créer un **pôle en charge de la statistique des associations**, doté de moyens suffisants. La préférence du groupe de travail va à une unité à l'intérieur du système statistique public.

ANNEXES

Annexe 1 : Mandat du Bureau du CNIS au groupe de travail

Annexe 2 : Composition du Groupe de travail

Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées

Annexe 4 : Tableau de bord des associations

Annexe 5 : Synthèse du rapport Neyret

Annexe 6 : Loi de 1901

Annexe 7 : Rapport du Groupe n°1 préparatoire à la 2ème conférence de la vie associative (Paris, 17 décembre 2009).

Annexe 8 : La nomenclature ICNPO (International Classification for Non-Profit Organisations).

Annexe 9 : La nomenclature des associations dans le RNA.

Annexe 10 : Documents fournis en séance.

Annexe 11 : Liste des tableaux de données présents dans le rapport.

Annexe 1 : Mandat du Bureau du CNIS au groupe de travail



Groupe de travail sur la connaissance des associations

Mandat (18 mars 2010)

L'Assemblée plénière du CNIS du 28 janvier 2009 a souhaité au point 9 de l'Avis sur le Moyen terme une meilleure connaissance du secteur associatif en France. Cette demande rejoint celles exprimées par les rapports Langlais et Morange et par le CNVA dans chacun de ses Bilans de la vie associative, ainsi que celles formulées par le groupe préparatoire à la Conférence de la vie associative du 17 décembre 2009.

Dans ce cadre, le Bureau du Cnis décide la création d'un groupe de travail « Associations ». Ce groupe de travail a pour mission de faire un état des lieux du dispositif d'observation statistique du secteur associatif et d'identifier les voies d'amélioration avec leur niveau de priorité.

Il examinera en particulier les besoins affirmés lors de la préparation de la Conférence de la vie associative, en s'efforçant de fournir des éléments permettant d'apprécier à la fois leur apport à la connaissance du secteur et la charge qu'ils induisent sur les organismes concernés :

- la poursuite de l'élaboration de Répertoire National des Associations pour en tirer des échantillons représentatifs
- la création d'un dispositif pérenne d'observation du bénévolat
- l'amélioration et la mise en cohérence des données sur l'emploi associatif
- l'amélioration de la connaissance des ressources des associations par une meilleure exploitation notamment des sources issues de la comptabilité publique
- le développement d'un outil adapté à l'évaluation d'indicateurs sectoriels de la plus-value sociale des associations.

Le groupe de travail inscrira ses travaux dans la suite de ceux réalisés en 1998 par le groupe de travail du CNIS « Associations régies par la Loi de 1901 ».

Un rapport devra être rendu en octobre 2010 pour être examiné lors de l'Assemblée plénière du CNIS en décembre 2010.

Le groupe de travail rassemblera des représentants du monde associatif, des chercheurs reconnus et des représentants des ministères et collectivités territoriales. Il conduira toutes les consultations nécessaires des organismes et personnes impliquées dans la production ou l'utilisation de l'information statistique du secteur associatif.

La présidence de ce groupe de travail est confiée à Madame Edith Archambault, Professeur émérite à l'Université Paris1 Panthéon-Sorbonne et responsable pour la France d'un programme international de comparaison du secteur non lucratif.

Les fonctions de rapporteur seront assurées par Monsieur Jérôme Accardo, chef de la division Services à l'INSEE et par Monsieur Brahim Laouisset, chef de la mission des études, de l'observation et des statistiques à la DJEPVA au secrétariat d'État aux sports.

Annexe 2 : Composition du Groupe de travail

Edith Archambault, Professeur émérite à l'Université Paris1 Panthéon-Sorbonne, Présidente,
Jérôme Accardo, Chef de la division Services à l'Insee, Rapporteur,
Brahim Laouisset, Chef de la mission des études, de l'observation et des statistiques à la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva), Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, Rapporteur.

Edith Arnoult-Brill, Présidente du Conseil national de la vie associative (CNVA), vice-présidente du Conseil économique social et environnemental

Monique Gresset, Membre du bureau du CNVA en tant que représentante de l'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), suppléante d'Edith Arnoult-Brill

Martine Barthélemy, Directrice de recherche au Centre d'études de la vie politique française (CEVIPOF), IEP Paris,

Sylvie Banoun, Sous-directrice de la vie associative et de l'éducation populaire à la Djepva, Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, et Amandine Hubert, Djepva, suppléante

Romain Guerry, Conseiller technique en économie des politiques sociales et de l'emploi à l'Union nationale interprofessionnelle des œuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS)

Michel Ménard, Conseil général de Loire-Atlantique et Association des départements de France (ADF)

Lionel Prouteau, Économiste, Maître de conférences à l'Université de Nantes et membre de l'Association pour le développement des données sur l'économie Sociale (ADDES)

Nicole Roth, rapporteure à la Cour des Comptes (5^{ème} chambre)

Michel Villac, Secrétaire général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail

Associations

Dominique Balmay et **Johan Priou** (Uniopss)
Michel Barge (Comité de la Charte)
Jean Bastide et **Susana Szabo** (France Bénévolat)
Elisa Braley (Observatoire du Conseil National des Chambres Régionales de l'Economie Sociale)
Philippe Da Costa (Croix rouge et CESE)
Béatrice Delpech et **Jacques Henrard** (Conférence Permanente des Coordinations Associatives)
André Hochberg (France générosité)
André Leclercq (CNOSF)
Jacqueline Mengin (Fonda)
Frédéric Pascal (CESE et Uniopss)
Jean-Marc Roirant (Ligue de l'Enseignement et CESE)
Hugues Sibille (Avisé)
Michel Soublin (Comité de la Charte)

Chercheurs

Jean Gadrey et **Florence Jany-Catrice** (Université de Lille 1)
Pierre Grapin (BIPE)
Philippe Kaminski (ADDES)
Bernard Perret (Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable)
Viviane Tchernonog (CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne)

Système Statistique public

Michel Amar (Insee, division Salaires)
Carine Burricand (Insee, division Revenus des ménages, SRCV)
Michel Duée (Insee, division Conditions de vie des ménages, SRCV)
Sébastien Durier et **Mélanie Vanderschenden** (Insee, département des comptes nationaux)
Ida Falinower, **Sandrine Maj** et **Anne-Laure Zennou** (ACOSS)
Maryse Fesseau (OCDE)
Marie-Christine Parent (Insee, division Fichiers administratifs)
Sophie Ponthieux (Insee, division Conditions de vie des ménages)
Baudoin Seys (DREES)

Ministères et collectivités territoriales

Claude Capelier (Conseil d'Analyse de la Société)
Christophe Fourel (Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, Direction de la cohésion sociale)
Daniel Rault (Mission Innovation Sociale et Economie Sociale)

Annexe 4 : Tableau de bord des associations – Année N

(en italiques les indicateurs non disponibles actuellement)

1 - Répertoires et nomenclatures

RNA :

- 1.1 Nombre de créations d'associations au cours de l'année N-1.
 - 1.1.1 Ventilation selon les principaux postes de la nomenclature d'objet
 - 1.1.2 Ventilation par région
- 1.2 *Nombre d'associations considérés comme actives en fin d'année N-1*
 - 1.2.1 *Ventilation de ce nombre par grands postes de la nomenclature d'objet*
 - 1.2.2 *Ventilation de ce nombre par région*

Sirene :

- 1.3 Nombre d'associations immatriculées à Sirene déclarées actives
 - 1.3.1 Ventilation selon la NAF Rév.2 au niveau groupe (3 positions)
 - 1.3.2 Ventilation par région

2 - Emploi

- 2.1 *Rappel des valeurs de l'indicateur trimestriel d'emploi salarié total dans les associations au cours de l'année N-1*
- 2.2 Effectifs annuels d'emploi salarié dans les associations, en ETP pour l'année N-2
 - 2.2.1 Ventilation selon la NAF, niveau A88
 - 2.2.2 Ventilation par région
- 2.3 Nombre d'heures moyen par emploi dans le secteur associatif, en N-2
- 2.4 Rémunération horaire moyenne dans le secteur associatif, en N-2

3 – Le bénévolat

- 3.1 – Estimations disponibles du nombre de membres d'association
- 3.2 - Estimation arbitrée du taux de participation à la vie associative
- 3.3 - Ventilation arbitrée des membres d'associations selon
 - Le sexe
 - L'âge (5 tranches d'âge)
 - Le niveau de vie du ménage (5 tranches de niveau de vie)
 - Le diplôme (4 niveaux)
- 3.4 – Dernières estimations disponibles du nombre de bénévoles
- 3.5 – Répartition arbitrée des bénévoles entre réguliers et occasionnels
- 3.6 – Dernière estimation, arbitrée, du nombre d'heures correspondant
- 3.7 – Répartition arbitrée du nombre de bénévoles dans la population selon
 - Le sexe
 - L'âge (5 tranches d'âge)
 - Le niveau de vie du ménage (5 tranches de niveau de vie)
 - Le diplôme (4 niveaux)

4 – Les ressources des associations

- 4.1 – Dernière estimation disponible du budget moyen des associations
 - Association non employeurs
 - Association employeur
- 4.2 – Derniers chiffres disponibles sur la structure des ressources des associations (avec la distinction employeurs/non employeurs), en 4 types de financement
- 4.3 – Estimation du montant des dons des particuliers et du mécénat pour les associations pour l'année N-2

5 - Les ISBL

- 5.1 *Valeur ajoutée des ISBL pour l'année N-2.*
- 5.2 *Ventilation de la valeur ajoutée selon*
 - Le secteur d'activité (suivant la NAF au niveau A88)*
 - La nomenclature ICNPO (11 postes)*

Annexe 5 : Synthèse du rapport Neyret

SYNTHÈSE

Dans les années 80, les lacunes de la statistique vis-à-vis des associations avaient déjà été implicitement mentionnées dans la demande d'une prise en compte de l'économie sociale, « tiers secteur » à mi-chemin entre le public et le privé. La nouveauté de la demande initialisée par la formation « commerce-services » du Conseil national de l'information statistique et confirmée par lettre du Premier Ministre au Directeur général de l'INSEE est de ne concerner que la seule catégorie juridique « associations » au sens strict de la Loi de 1901. Cette demande est portée par la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES) et soutenue par le Conseil national de la vie associative (CNVA).

A la mi-1996, était donc constituée une Mission sur les associations, présidée par G. Neyret, Inspecteur général de l'INSEE, et comprenant J.M. Nivlet, Rapporteur général, et D. Rault, Conseiller technique à la DIISES ; la Mission s'est appuyée sur un comité de pilotage composé d'une vingtaine de membres, soit quatre représentants du CNVA, des représentants des ministères de l'Intérieur, de l'Emploi et de la Solidarité, de l'Environnement, de la Jeunesse et des Sports, de la Culture et de la Communication, et du Service de la Législation fiscale (SLF), les universitaires du LES (Laboratoire de l'économie sociale) et de l'ESEAC (Équipe de socio-économie associative et coopérative), ainsi que d'autres personnalités qualifiées.

Au terme de deux ans de travaux nourris de nombreuses contributions du comité de pilotage et d'une investigation de terrain auprès d'une vingtaine de grands groupements et fédérations associatifs, un rapport définitif était validé par le comité de pilotage de la Mission. La publication de ce rapport est en phase avec l'aboutissement des travaux visant au développement de la vie associative sur les thèmes de l'utilité sociale, de la transparence financière et de la réforme du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA).

Une demande ouvrant sur un double enjeu

La Loi de 1901 fonde le statut associatif sur une caractéristique forte, la non-lucrativité, principe entendu non comme l'interdiction de réaliser des excédents mais comme l'impossibilité de distribuer des profits. Initialement prévu pour normaliser l'existence de mouvements et d'initiatives privées dans des domaines comme l'action citoyenne, l'action sociale ou humanitaire, le contenu de ce statut a largement évolué au cours du siècle : 70.000 associations sont créées en année pleine ; près d'un Français sur deux se déclare adhérent d'au moins une association ; la catégorie juridique se retrouve dans plus de trois cents activités élémentaires de la nomenclature NAF.

La demande présentée par les associations relève bien en priorité de la statistique micro-économique, avec une hésitation et une interrogation :

-ce qui peut faire hésiter les associations, c'est le risque de voir leurs spécificités diluées, oubliées dans l'application des cadres statistiques habituels. Le cadre de la statistique d'entreprise suppose, pour le recueil des données financières, l'existence du plan comptable général ; cette condition, en passe d'être remplie pour les associations, ne l'est pas nécessairement dans les secteurs où elles se trouvent. Par ailleurs, le cadre macro-économique de la comptabilité nationale retient une grande partie des associations dans le secteur des « administrations privées » ou des « unités privées non marchandes » ; ici, c'est l'approche par les coûts qui est privilégiée. Dans un cas comme dans l'autre, le bénévolat n'est pas évalué ;

-pour les statisticiens, la principale interrogation, porte sur les modalités d'intégration d'une demande principalement organisée autour d'une catégorie juridique dans des schémas bâtis sur les critères d'activité et de produit ; la catégorie juridique est transversale à ces deux critères.

Dès lors, les enjeux pour les différents acteurs concernés par un suivi du secteur associatif se situent dans des perspectives différentes :

-pour les associations, la priorité va autant à la demande de données de cadrage sur l'association et son environnement qu'à la prise en compte de la dimension associative, avec en particulier, l'attente d'éléments de classification permettant de recomposer de manière simple et cohérente, l'ensemble du secteur ;

-pour la statistique publique, c'est l'entrée par le secteur d'activité ou la fonction (santé, éducation, tourisme, environnement ...) qui structure les grands dispositifs, système statistique d'entreprise et comptes nationaux. La grande majorité des associations opérant dans des secteurs dominés par des acteurs publics à caractère non marchand, la question de l'**articulation** d'une approche de la catégorie juridique « association Loi de 1901 » avec l'entrée sectorielle habituelle pose le problème plus général de l'observation micro-économique des organismes et institutions non marchandes. Si les systèmes existants actuellement en matière de statistique d'entreprise peuvent servir de modèles conceptuels, rien n'assure que leur seule transposition sera suffisante : un investissement nouveau est à envisager.

Forces et faiblesses de l'existant

Même si la catégorie juridique n'est qu'un critère très secondaire de production des résultats, elle est déjà présente dans la plupart des sources de base utilisées par la statistique publique. Pour autant que l'association emploie au moins un salarié ou qu'elle règle une contribution aux services des Impôts, elle est systématiquement immatriculée dans le répertoire SIRENE. Toutes les sources utilisant le numéro d'identification au répertoire, le numéro SIREN, sont autant de sources potentielles pour des statistiques sur les associations. Un premier audit des principales sources de la statistique publique menée par la Mission débouche sur un jugement contrasté : les possibilités d'avancées à court terme dans le domaine de l'emploi notamment, sont réelles ; par contre, les lacunes en matière de données économiques et financières sont nombreuses et leur comblement demandera des investissements significatifs.

Au premier plan des lacunes de l'information d'origine administrative, il convient d'abord de souligner **la sous-utilisation de l'identifiant SIREN** avec ses conséquences, hétérogénéité des unités suivies, impossibilité d'un chaînage correct des informations recueillies dans le temps ... et, in fine, un sous-produit statistique de piètre qualité ou, le plus souvent, inexistant. De là vient la béance la plus grave par rapport à des demandes prioritaires : non seulement les données financières, pourtant exigées à de multiples reprises, sont inaccessibles pour une majorité d'associations, mais le total même des subventions attribuées, plus généralement de l'ensemble des concours publics sont inconnus. A partir d'une source fiscale, un chiffre d'affaires de l'ordre de 70 milliards de francs a été évalué pour les associations qui paient la TVA ; or, le montant total des ressources associatives a été estimé à 300 milliards de francs par les enquêtes réalisées par des universitaires au début des années 90 ; le rapprochement de ces deux chiffres montre l'étendue du champ qui reste à couvrir. Le bénévolat « organisé ». Ce qualificatif, encore provisoire, est là pour rappeler qu'il y a un nouveau concept à définir à partir des notions de régularité et de permanence du concours au fonctionnement des organisations, de travail non rémunéré ... avec une technique d'enquête adaptée à inventer. Moins prioritaire, la mesure du travail mis à disposition, avec ou sans contrepartie, ne pourra être négligée.

Par ailleurs, la Mission a mené quelques investigations sur la documentation recueillie et traitée par des fédérations. Des réflexions sont poursuivies sur le volume et la nature des données à collecter et des indicateurs à suivre ; les plus grandes institutions réalisent des enquêtes et des études. Cette expérience pourra être mobilisée en particulier sur des thèmes spécifiques à l'activité et à la vie associative tels que l'approche de la mesure du travail bénévole ou la recherche de critères de structuration du secteur associatif dans ses relations avec les pouvoirs publics et par rapport au marché.

Les propositions

Mis en exergue par rapport aux dix-huit propositions, le lancement d'une enquête annuelle sectorielle -une enquête annuelle d'organisme (EAO) -est l'opération principale préconisée par la Mission. Cette proposition est capitale, car **il n'y aura pas de dispositif permanent sans enquête renouvelée régulièrement.**

En effet, un certain nombre de données de première priorité -la nature précise des services rendus au-delà du détail actuel de la NAF, des données financières homogènes malgré la diversité des pratiques comptables, des variables liées à la dimension associative, les liens fédératifs, le travail bénévole ... -ne pourront être trouvées dans les fichiers administratifs et ne seront accessibles que par voie d'enquête. Seule une enquête, opération dont les statisticiens ont toute la maîtrise conceptuelle, fournira les données de cadrage et de validation qui permettront de tirer le meilleur parti des sources administratives et, éventuellement, de sources associatives dans des cadres de synthèse plus ambitieux. Pour s'articuler avec les dispositifs existants, cette enquête sera sectorielle et devra donc être adaptée aux caractéristiques des secteurs où se trouvent les associations avec un jeu de questionnaires correspondant à la nature, privée ou publique, des acteurs, entreprises et organismes : l'enquête annuelle d'entreprise (EAE) actuelle ne fournira un modèle à aménager que dans le champ d'application du Plan comptable général.

S'il est impossible, aujourd'hui, de dessiner précisément les contours de cette enquête, il faut prévoir que sa mise en place sera progressive ; par exemple, celle de l'enquête annuelle d'entreprise dans les services marchands s'est étalée sur une dizaine d'années. **Mais, la Mission ne fait pas de cette enquête à concevoir un préalable au développement de statistiques sur les associations.** Il y a un potentiel d'informations à valoriser et des demandes prioritaires à prendre en compte : même si le dispositif permanent demandé reste un objectif de long terme, voire de très long terme, des éléments sont proposés pour l'élaboration d'une stratégie cohérente. Dix-huit propositions sont présentées dans le rapport qui concernent des outils gérés par l'INSEE, des opérations intersectorielles à caractère pilote, les questions méthodologiques, l'organisation et les moyens nécessaires.

Ces propositions ont été validées par le Comité de pilotage de la Mission. Une lecture organisée autour de trois grands axes et mettant en évidence les principales articulations entre les propositions en est donnée ici par la Mission.

Un premier groupe de propositions cible des sources stratégiques pour la statistique des associations : ce sont notamment les propositions n° 1 de « peignage » du répertoire SIRENE sur les associations employeurs, n° 3 de mise en concordance des fichiers de la direction générale des Impôts (DGI) sur les chiffres d'affaires (fichiers dits CA3 et CA12) avec le répertoire SIRENE, n° 4 de mise en place d'un groupe de travail « Comptabilité publique-INSEE » sur les conditions d'observation des financements publics, et sur les possibilités de mobilisation des données comptables recueillies auprès des organismes de droit privé. Au travers de la première proposition, l'objectif est d'aboutir à un référentiel de meilleure qualité sur les associations en relation suivie avec l'Administration, et des deux suivantes, de systématiser l'utilisation de l'identifiant SIREN dans les sources de la DGI et de la Comptabilité publique, condition sine qua non pour l'obtention des données de cadrage demandées sur les subventions et le financement des associations.

Le souhait d'une utilisation plus large de l'identifiant SIREN dans les relations entre l'Administration et les associations est prolongé dans la proposition n° 9 qui suggère d'associer la statistique à l'évolution de la réglementation administrative et sociale, sous l'aspect de ses applications possibles à la statistique des associations.

La proposition n° 2 d'une « exploitation sur mesure » des DADS pour l'élaboration d'un tableau annuel de l'emploi, répond à la priorité première mise par la DIISES et les représentants du CNVA sur l'amélioration de la connaissance de l'emploi associatif. En outre, la source DADS a un rôle à jouer dans la coordination d'initiatives en cours ou à venir, notamment celles lancées par les groupements d'employeurs sur l'évaluation de l'emploi dans leur champ de compétence. Cette proposition ouvre sur la proposition n° 7 de lancer une enquête sur le bénévolat « organisé » dans les associations employeurs, en prenant comme base de référence, le fichier DADS.

Ces quatre premières propositions sont à cadre institutionnel inchangé ; un deuxième groupe de propositions porte sur le cadre institutionnel recommandé. Ce cadre s'appuie sur trois points d'ancrage :

-à la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, où un service statistique ministériel (SSM) serait à créer (proposition n° 16), pour être l'interlocuteur de la statistique publique vis-à-vis de la Délégation et de la représentation associative, ainsi que le relais de l'INSEE auprès d'eux ;

-la statistique des associations comporte de nombreux aspects pris en charge par plusieurs unités de la Direction générale de l'INSEE. Il sera souhaitable que le SSM ait un interlocuteur principal à l'INSEE sous la forme d'une unité en charge des organismes non marchands (proposition n° 15) ;

-la création d'une Commission des services privés non marchands (proposition n° 14), à partir de l'actuelle Commission des comptes des services, elle-même issue de la Commission des comptes du commerce, permettrait le suivi des propositions du rapport et pourrait coordonner les orientations en matière d'études.

Les propositions n° 17 pour l'insertion d'un cadre statisticien, au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Jeunesse et des Sports, tous deux fortement concernés par un suivi statistique des associations, et n° 18 sur la création d'un Centre d'études et de documentation associative au CNVA sont à l'appréciation de ces départements et de l'organisme cités ; à long terme, il est probable qu'il sera demandé que cette dernière proposition soit démultipliée dans les coordinations associatives, certaines grandes fédérations ...

Le dernier groupe de propositions suppose que les précédentes, en particulier la proposition de mise en place d'un SSM soient réalisées.

Un premier sous-groupe comprenant les propositions n° 5 sur la création d'une base de données sur les associations, n° 7 pour le lancement d'une enquête sur le bénévolat « organisé », n° 8 pour la préparation d'un ouvrage de synthèse annuel sur les associations, et n° 9 déjà mentionnée, constituerait une première base de réflexion pour la définition du programme de travail du SSM.

Le sous-groupe restant avec les propositions n° 6 sur la mise en place et le suivi annuel d'un panel d'associations, n° 10 pour l'étude de la constitution d'une base de référence sur les petites associations, n° 11 de création d'un groupe de travail sur les nomenclatures du non marchand, n° 12 de définition d'un programme statistique spécialisé sur le non marchand, en particulier du cadre dans lequel doivent se construire les enquêtes appelées à être le pivot du dispositif permanent demandé, et n° 13 d'amélioration de la coordination des études et de valorisation des synergies entre les programmes de recherche, tout cet ensemble porte sur des opérations pour lesquelles le service statistique de la DIISES et l'INSEE devront préciser les partenariats à mettre en oeuvre.

En conclusion, le rapport donne une première estimation des moyens nécessaires.

Annexe 6 : Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

• Titre I.

Article 1

L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations.

Article 2

Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5.

Article 3

Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet.

Article 4

Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire.

Article 5

Modifié par Ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 - art. 4 JORF 29 juillet 2005 en vigueur le 1er janvier 2006

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration. Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

Article 6

Modifié par Ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 - art. 2 JORF 29 juillet 2005 en vigueur le 1er janvier 2006

Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics :

1° Les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 16 euros ;

2° Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;

3° Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

Les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

NOTA: en application de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 art. 9, l'article 2 n'est pas applicable aux libéralités pour lesquelles des demandes d'autorisation de leur acceptation ont été formées avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

Article 7

En cas de nullité prévue par l'article 3, la dissolution de l'association est prononcée par le tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public. Celui-ci peut assigner à jour fixe et le tribunal, sous les sanctions prévues à l'article 8, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association.

En cas d'infraction aux dispositions de l'article 5, la dissolution peut être prononcée à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

Article 8

Modifié par Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 - art. 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002

Seront punis d'une amende prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5^e classe en première infraction, et, en cas de récidive, ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5 [*sanctions pénales*].

Seront punis de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende, les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Seront punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

Article 9

En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

- **Titre II.**

Article 10

Modifié par Loi n°87-571 du 23 juillet 1987 - art. 17 JORF 24 juillet 1987

Les associations peuvent être reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée au moins égale à trois ans.

La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes.

La période probatoire de fonctionnement n'est toutefois pas exigée si les ressources prévisibles sur un délai de trois ans de l'association demandant cette reconnaissance sont de nature à assurer son équilibre financier.

Article 11

Modifié par Ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 - art. 2 JORF 29 juillet 2005 en vigueur le 1er janvier 2006

Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts, mais elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. Cependant, elles peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boiser. Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances.

Elles peuvent recevoir des dons et des legs dans les conditions prévues par l'article 910 du code civil.

NOTA: en application de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 art. 9, l'article 2 n'est pas applicable aux libéralités pour lesquelles des demandes d'autorisation de leur acceptation ont été formées avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

Article 12 (abrogé)

- **Titre III.**

Article 13

Toute congrégation religieuse peut obtenir la reconnaissance légale par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'État ; les dispositions relatives aux congrégations antérieurement autorisées leur sont applicables.

La reconnaissance légale pourra être accordée à tout nouvel établissement congréganiste en vertu d'un décret en Conseil d'État.

La dissolution de la congrégation ou la suppression de tout établissement ne peut être prononcée que par décret sur avis conforme du Conseil d'État.

Article 14 (abrogé)

Article 15

Modifié par Décret n°2004-1159 du 29 octobre 2004 - art. 19 (V) JORF 31 octobre 2004 en vigueur le 1er janvier 2005

Toute congrégation religieuse tient un état de ses recettes et dépenses ; elle dresse chaque année le compte financier de l'année écoulée et l'état inventorié de ses biens meubles et immeubles.

La liste complète de ses membres, mentionnant leur nom de famille, ainsi que le nom sous lequel ils sont désignés dans la congrégation, leur nationalité, âge et lieu de naissance, la date de leur entrée, doit se trouver au siège de la congrégation.

Celle-ci est tenue de représenter sans déplacement, sur toute réquisition du préfet à lui même ou à son délégué, les comptes, états et listes ci-dessus indiqués.

Seront punis des peines portées au paragraphe 2 de l'article 8 les représentants ou directeurs d'une congrégation qui auront fait des communications mensongères ou refusé d'obtempérer aux réquisitions du préfet dans les cas prévus par le présent article.

Article 16 (abrogé)

Article 17

Sont nuls tous actes entre vifs ou testamentaires, à titre onéreux ou gratuit, accomplis soit directement, soit par personne interposée, ou toute autre voie indirecte, ayant pour objet de permettre aux associations légalement ou illégalement formées de se soustraire aux dispositions des articles 2, 6, 9, 11, 13, 14 et 16.

La nullité pourra être prononcée soit à la diligence du ministère public, soit à la requête de tout intéressé.

Article 18

Les congrégations existantes au moment de la promulgation de la présente loi, qui n'auraient pas été antérieurement autorisées ou reconnues, devront, dans le délai de trois mois, justifier qu'elles ont fait les diligences nécessaires pour se conformer à ses prescriptions.

A défaut de cette justification, elles sont réputées dissoutes de plein droit. Il en sera de même des congrégations auxquelles l'autorisation aura été refusée.

La liquidation des biens détenus par elles aura lieu en justice. Le tribunal, à la requête du ministère public, nommera, pour y procéder, un liquidateur qui aura pendant toute la durée de la liquidation tous les pouvoirs d'un administrateur séquestre.

Le tribunal qui a nommé le liquidateur est seul compétent pour connaître, en matière civile, de toute action formée par le liquidateur ou contre lui.

Le liquidateur fera procéder à la vente des immeubles suivant les formes prescrites pour les ventes de biens de mineurs.

Le jugement ordonnant la liquidation sera rendu public dans la forme prescrite pour les annonces légales.

Les biens et valeurs appartenant aux membres de la congrégation antérieurement à leur entrée dans la congrégation, ou qui leur seraient échus depuis, soit par succession ab intestat en ligne directe ou collatérale, soit par donation ou legs en ligne directe, leur seront restitués.

Les dons et legs qui leur auraient été faits autrement qu'en ligne directe pourront être également revendiqués, mais à charge par les bénéficiaires de faire la preuve qu'ils n'ont pas été les personnes interposées prévues par l'article 17.

Les biens et valeurs acquis, à titre gratuit et qui n'auraient pas été spécialement affectés par l'acte de libéralité à une œuvre d'assistance pourront être revendiqués par le donateur, ses héritiers ou ayants

droit, ou par les héritiers ou ayants droit du testateur, sans qu'il puisse leur être opposé aucune prescription pour le temps écoulé avant le jugement prononçant la liquidation.

Si les biens et valeurs ont été donnés ou légués en vue de gratifier non les congréganistes, mais de pourvoir à une œuvre d'assistance, ils ne pourront être revendiqués qu'à charge de pourvoir à l'accomplissement du but assigné à la libéralité.

Toute action en reprise ou revendication devra, à peine de forclusion, être formée contre le liquidateur dans le délai de six mois à partir de la publication du jugement. Les jugements rendus contradictoirement avec le liquidateur, et ayant acquis l'autorité de la chose jugée, sont opposables à tous les intéressés.

Passé le délai de six mois, le liquidateur procédera à la vente en justice de tous les immeubles qui n'auraient pas été revendiqués ou qui ne seraient pas affectés à une œuvre d'assistance.

Le produit de la vente, ainsi que toutes les valeurs mobilières, sera déposé à la Caisse des dépôts et consignations.

L'entretien des pauvres hospitalisés sera, jusqu'à l'achèvement de la liquidation, considéré comme frais privilégiés de liquidation.

S'il n'y a pas de contestation ou lorsque toutes les actions formées dans le délai prescrit auront été jugées, l'actif net est réparti entre les ayants droit.

Le décret visé par l'article 20 de la présente loi déterminera, sur l'actif resté libre après le prélèvement ci-dessus prévu, l'allocation, en capital ou sous forme de rente viagère, qui sera attribuée aux membres de la congrégation dissoute qui n'auraient pas de moyens d'existence assurés ou qui justifieraient avoir contribué à l'acquisition des valeurs mises en distribution par le produit de leur travail personnel.

Article 19 (abrogé)

Article 20

Un décret déterminera les mesures propres à assurer l'exécution de la présente loi.

Article 21

Sont abrogés les articles 291, 292, 293 du code pénal, ainsi que les dispositions de l'article 294 du même code relatives aux associations ; l'article 20 de l'ordonnance du 5-8 juillet 1820 ; la loi du 10 avril 1834 ; l'article 13 du décret du 28 juillet 1848 ; l'article 7 de la loi du 30 juin 1881 ; la loi du 14 mars 1872 ; le paragraphe 2, article 2, de la loi du 24 mai 1825 ; le décret du 31 janvier 1852 et, généralement, toutes les dispositions contraires à la présente loi.

Il n'est en rien dérogé pour l'avenir aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels, aux sociétés de commerce et aux sociétés de secours mutuels.

Article 21 bis

Modifié par LOI n°2009-970 du 3 août 2009 - art. 10

La présente loi est applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, à l'exception de son article 18 et sous réserve des dispositions suivantes :

I. - Pour l'application de la présente loi à Mayotte :

1° A l'article 5, les références à la préfecture du département et à la sous-préfecture de l'arrondissement sont remplacées par la référence à la préfecture ;

2° A l'article 6, les mots : " des régions, des départements " sont remplacés par les mots : " de la collectivité " ;

3° A l'article 7, la référence au tribunal de grande instance est remplacée par la référence au tribunal de première instance.

II. - Pour l'application de la présente loi à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon :

1° A l'article 5, les références à la préfecture du département et à la sous-préfecture de l'arrondissement sont remplacées par la référence aux services du représentant de l'État ;

2° A l'article 6, les mots : " des régions, des départements " sont remplacés par les mots : " de la collectivité " ;

3° A l'article 15, la référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'État.

III. - Pour l'application de la présente loi dans les îles Wallis et Futuna :

1° A l'article 5, les références à la préfecture du département et à la sous-préfecture de l'arrondissement sont remplacées par la référence aux services de l'administrateur supérieur ;

2° A l'article 6 :

a) Les mots : " des régions, des départements, des communes " sont remplacés par les mots : " des îles Wallis et Futuna, des circonscriptions territoriales " ;

b) Après les mots : " 16 euros " sont insérés les mots : " ou à un montant équivalent en monnaie locale " ;

3° A l'article 7, la référence au tribunal de grande instance est remplacée par la référence au tribunal de première instance ;

4° A l'article 8, après les mots : " 45 000 euros " sont insérés les mots : " ou d'un montant équivalent en monnaie locale " ;

5° A l'article 11, les mots : " en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n°87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne " sont supprimés ;

6° A l'article 15, la référence au préfet est remplacée par la référence à l'administrateur supérieur ;

7° (Abrogé)

IV. - Pour l'application de la présente loi en Polynésie française :

1° A l'article 5 :

a) La référence à la préfecture du département est remplacée par la référence aux services du haut-commissaire de la République ;

b) La référence à la sous-préfecture de l'arrondissement est remplacée par la référence aux services du chef de subdivision administrative ;

2° A l'article 6 :

a) Les mots : " des régions, des départements " sont remplacés par les mots : " de la Polynésie française " ;

b) Après les mots : " 16 euros " sont insérés les mots : " ou à un montant équivalent en monnaie locale " ;

3° A l'article 7, la référence au tribunal de grande instance est remplacée par la référence au tribunal de première instance ;

4° A l'article 8, après les mots : " 45 000 euros " sont insérés les mots : " ou d'un montant équivalent en monnaie locale " ;

5° A l'article 11, les mots : " en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n°87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne " sont supprimés ;

6° A l'article 15, la référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République.

V. - Pour l'application de la présente loi en Nouvelle-Calédonie :

1° A l'article 5 :

a) La référence à la préfecture du département est remplacée par la référence aux services du haut-commissaire de la République ;

b) La référence à la sous-préfecture de l'arrondissement est remplacée par la référence aux services du commissaire délégué de la République de la province ;

2° A l'article 6 :

a) Les mots : " des régions, des départements " sont remplacés par les mots : " de la Nouvelle-Calédonie ou de ses provinces " ;

b) Après les mots : " 16 euros " sont insérés les mots : " ou à un montant équivalent en monnaie locale " ;

3° A l'article 7, la référence au tribunal de grande instance est remplacée par la référence au tribunal de première instance ;

4° A l'article 8, après les mots : " 45 000 euros " sont insérés les mots : " ou d'un montant équivalent en monnaie locale " ;

5° A l'article 11, les mots : " en titres pour lesquels est établi le bordereau de références nominatives prévu à l'article 55 de la loi n°87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne " sont supprimés ;

6° A l'article 15, la référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République.

- **Titre IV.** Des associations étrangères (abrogé)

Annexe 7 : Rapport du Groupe n°1 préparatoire à la 2ème conférence de la vie associative (Paris, 17 décembre 2009).

I - Améliorer l'observation et la connaissance du secteur associatif

L'amélioration des outils d'observation et de connaissance de la vie associative est devenue un enjeu majeur pour nos sociétés modernes. Aujourd'hui, cet enjeu s'inscrit en France dans un triple contexte :

a) Une demande réitérée

Le constat est établi depuis de nombreuses années et étayé par plusieurs rapports² : le dispositif permettant la connaissance et la compréhension de la vie associative en France est encore largement insuffisant. Ce qui ne veut pas dire que le dispositif d'observation est inexistant. Des données statistiques existent, des enquêtes qualitatives et quantitatives sont réalisées, mais ces outils de connaissance et de compréhension restent bien souvent morcelés et insuffisamment partagés entre les représentants de la puissance publique au sens large (État, collectivités locales, organismes de protection sociale,...), les acteurs associatifs et la communauté des chercheurs. Il s'agit donc de mieux identifier les faiblesses des outils actuels et faire des propositions pour les améliorer, afin de construire un dispositif plus performant, pérenne et utile à toutes les parties prenantes.

b) Une nécessité pour renforcer le dialogue civil

Une connaissance partagée et la plus précise possible de l'évolution de la vie associative est un des piliers indispensables à un dialogue nourri et constructif. Le poids estimé des activités associatives, notamment en matière d'emploi et d'activité économique, est devenu tel, aujourd'hui, qu'il n'est plus possible de se passer d'instruments adaptés pour l'appréhender correctement. L'enjeu est non seulement de mesurer le poids global des associations, mais aussi d'explorer et de comprendre la diversité des situations des associations, en termes d'objet social, de taille ou de localisation, et de plus-value sociale. Ce n'est que sur ces bases que le dialogue civil pourra se renforcer dans un esprit de compréhension mutuelle entre les acteurs.

c) La Commission « Stiglitz » : un changement d'état d'esprit ?

Le 14 septembre 2009, la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, dite Commission « Stiglitz », du nom de son président, a rendu son rapport. Elle avait pour mission de « *déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur de la performance économique et du progrès social, de réexaminer les problèmes relatifs à sa mesure, d'identifier les informations complémentaires qui pourraient être nécessaires pour aboutir à des indicateurs du progrès social plus pertinents (...)* ». Selon la Commission, outre les « *responsables politiques* » et les « *décideurs* », ce rapport a été rédigé « *à l'intention de la communauté académique* » et « *à l'intention des organisations de la société civile* ». C'est pourquoi le Groupe de Travail a proposé que, dans le cadre de la préparation à la CVA 2009, le rapporteur général de la Commission « Stiglitz », M. Jean-Etienne Chapron, puisse en présenter les principales conclusions.

2. Citons notamment : le rapport n°44 du Cnis, « Les associations régies par la loi de 1901 », Novembre 1998, Guy Neyret, Jean-Marie Nivlet, Daniel Rault, le rapport de Monsieur Pierre Morange, député des Yvelines, « En conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement

des structures associatives », octobre 2008, ainsi que le vote de l'Assemblée plénière du CNIS du 23 janvier 2009.

C'est dans la partie II du rapport, consacrée à « la qualité de la vie », que se trouvent la plupart des recommandations qui peuvent avoir un lien direct avec le secteur associatif et son apport dans les sociétés contemporaines. En effet, les organisations de la société civile apparaissent à deux reprises dans le rapport : -au titre de leur participation à la construction de réseaux sociaux ; -en tant qu'éléments essentiels à la démocratie. Il est dit que la participation à la vie politique est un élément de bien-être et que cette participation passe notamment par des organisations de la société civile vivantes. Il s'agit là d'un élément essentiel.

Néanmoins, le rapport suscite une véritable déception de la part des acteurs associatifs et des scientifiques travaillant sur ce secteur d'activité.

En effet, le rapport ne parle absolument pas de l'engagement bénévole (réduit à une extension de l'activité domestique) et de la vie associative qui sont incontestablement source de bien-être et de progrès social. Or, c'est relativement facile à évaluer. Cette omission, qui avait été signalée en juin lors de la communication de la version provisoire du rapport, a malheureusement persisté. Par ailleurs, l'importance du capital social (au sens de Putnam) est soulignée. Mais dans la partie développement durable, le capital social a totalement disparu. Enfin, dans le rapport, la place reconnue aux associations sanitaires et sociales dans la fourniture de services sociaux est trop réduite, et l'apport des associations en dehors de ce champ est ignoré. Le rapport ne distingue pas non plus le rôle des associations au sein des missions de service public assurées par l'État. (Par exemple, dans le domaine du handicap, 90% des services sont assurés par des associations sanitaires et sociales). C'est une occasion manquée de faire reconnaître le rôle des associations dans la fourniture de services sociaux.

Malgré cette déception, le rapport de la Commission Stiglitz propose incontestablement une nouvelle vision de la mesure du progrès social, moins centrée sur les agrégats économiques traditionnels. Elle traduit aussi un nouvel état d'esprit plus propice à la prise en compte de dimensions jusque-là négligées par la Comptabilité Nationale.

Il est donc indispensable que le secteur associatif saisisse cette ouverture et investisse « les tables rondes qui associeront les différentes parties prenantes afin de définir les indicateurs qui permettent à tous d'avoir une même vision des modalités du progrès social et de sa soutenabilité dans le temps », que la Commission appelle de ses vœux.

1-Disposer d'un système financé d'observation complet et pérenne

Dans le triple contexte évoqué ci-dessus, le Groupe de Travail (GT) considère qu'il est indispensable à un horizon rapproché de disposer d'un dispositif d'observation pérenne, le plus complet possible et doté des moyens adéquats. Cet impératif est d'autant plus légitime que le secteur associatif, en raison de l'éclatement et l'hétérogénéité de ses composantes, ne s'appuie pas, contrairement à de nombreux autres secteurs d'activités, sur un véritable Service Statistique Ministériel (SSM) dédié. Par exemple, le Ministère de l'Industrie dispose de son propre service statistique et plus récemment le Ministère de l'enseignement supérieur s'est doté du sien.

Un dispositif « complet » suppose a minima :

- d'utiliser au mieux les enquêtes « de droit commun » existantes, c'est-à-dire les enquêtes récurrentes pilotées par le système statistique public, et de les mettre régulièrement au service d'une analyse fine du secteur associatif ;
- de procéder à intervalles réguliers à des enquêtes spécifiques pour combler les lacunes des enquêtes existantes.

L'élaboration d'un tel programme de travail trouverait légitimement sa place au sein du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS).

Il est donc indispensable qu'un Groupe de Travail spécifique soit installé dans les meilleurs délais au sein du CNIS. Ce groupe de travail devra associer des représentants des structures

associatives déjà impliquées au sein des commissions du CNIS, des représentants du Conseil National de la Vie Associative (CNVA), des représentants de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA), des représentants de l'Observatoire National du CNCRES et des représentants de la communauté scientifique qui travaillent sur ce sujet et qui produisent déjà de la connaissance.

2-Des priorités identifiées

Avant d'identifier les moyens de mettre en place un dispositif plus « complet », le GT tient à souligner que de nombreuses données existent déjà et sont utilisées par la communauté scientifique ou les acteurs eux-mêmes dans le cadre de systèmes d'observation (observatoires, ré exploitation d'enquêtes, travaux méthodologiques sur les nomenclatures et les classements) qu'ils ont pu mettre en place depuis plusieurs années. Le plus souvent, ces dispositifs ont été le fruit de partenariats avec les services statistiques publics (INSEE, DREES, ...) ou des organismes de protection sociale ou mutualistes (ACCOSS, URSSAF, MSA notamment).

Ainsi, les chambres régionales de l'économie sociale (CRES) disposent d'un réseau d'observatoires régionaux, coordonnés par l'Observatoire National du CNCRES, largement financés par les régions, qui réunissent tous les experts au sein de leurs conseils scientifiques.

Il convient bien évidemment d'encourager la prolongation de ces partenariats et de valoriser ces nombreux travaux auprès de l'ensemble du secteur associatif.

Au fil de ses réflexions, le GT a donc identifié plusieurs priorités pour rendre plus complet et plus pérenne le dispositif actuel d'observation de la vie associative.

Ces priorités sont au nombre de cinq.

- a) Renforcer les moyens et mettre en place un pilotage concerté pour la poursuite de l'élaboration du Répertoire National des Associations (RNA, ex-Waldec) :

Le GT souligne l'incontestable avancée que constitue la mise en place du Répertoire National des Associations au sein du Ministère de l'Intérieur.

Le fichier RNA enregistre tous les mouvements concernant la démographie des associations : déclaration, siège social, objet de l'association (la nomenclature d'objet n'a cependant été pleinement mise en place que pour les associations créées ou modifiées depuis la mise en place de RNA), composition du CA, changements de localisation, modifications statutaires, modifications d'objet et, pour une part des cessations d'activité, les dissolutions.

D'ores et déjà il permet de suivre les variations conjoncturelles quant aux thématiques concernées par les créations d'associations. Se pose alors la qualité de la nomenclature d'objet mise en place avec le dispositif, de sa précision, de la fiabilité et de l'homogénéité du chiffrage réalisé en préfectures.

Compte tenu de l'ampleur des tâches matérielles à assurer pour la mise en oeuvre de ce véritable « greffe » de la vie associative, les efforts ont été quasi exclusivement consacrés au bon développement du dispositif. Celui-ci arrivant à maturité, des efforts doivent être également consacrés à la généralisation de son utilisation au sein de l'administration et à son exploitation à fins d'études.

Quelques précautions s'imposent pour cela, pour tenir compte des effets éventuels de modalités de gestion, qui certes ont été conçues en administration centrale, mais ont toujours été décentralisées. Cela suppose que les concepteurs et les gestionnaires du fichier reçoivent les moyens humains nécessaires pour être étroitement associés à un premier programme d'étude.

Ce premier programme basé sur le RNA doit rester simple et très ciblé puisqu'il serait destiné autant à une évaluation de la qualité et des possibilités apportées par le dispositif en matière d'études, qu'à permettre d'établir une culture commune entre utilisateurs et gestionnaires.

Afin de donner à ce répertoire une dimension qui ne soit pas seulement administrative, les travaux de développement à fin d'études et d'observation pourraient associer, autour du ministère de l'intérieur, de la DJEPVA et de la DIISES, quelques universitaires et chercheurs reconnus dans le domaine associatif et des experts associatifs. Cela permettrait d'aborder de façon plus précise :

-La démographie associative

Taux de créations par zones, taux de modifications par ancienneté de l'association et/ou par grands types d'objets. Le GT a bien identifié la difficulté qu'il y a à appréhender la « mortalité » des associations, sans toutefois préconiser une procédure contraignante de déclaration de cessation d'activité qui n'aurait pas beaucoup de sens.

-La qualité d'utilisation de la nomenclature d'objet

Repérage des « profils » de créations (objets associatifs choisis) par départements, par grands types de territoires.

-Une comparaison limitée à quelques territoires des « profils » de la vie associative basés sur les créations récentes.

Analyse des profils de créateurs (sur la base des documents RNA).

A terme, le fichier RNA possède, un potentiel d'étude très important. Dès lors que la constitution et la vérification des données de ce répertoire seront harmonisées, il permettra la constitution, à la demande, d'échantillons d'associations représentatifs.

b) Procéder à la mise en place d'un véritable dispositif d'observation du bénévolat :

Quelques enquêtes ont pu être conduites sur cette thématique dans les années récentes. Mais celles-ci restent encore très éparpillées et insuffisamment exhaustives, alors que le phénomène du bénévolat constitue le cœur de la dynamique associative. On sait aussi que ce phénomène est extrêmement mouvant. La France semble d'ailleurs accuser un retard certain en la matière (comparativement aux pays anglo-saxons et scandinaves, notamment). Voir à ce sujet « La France associative en mouvement » établie par R&S. Il faut avoir à l'esprit que les petites associations déclarent rarement leurs modifications.

De plus, de nombreux travaux méthodologiques, conduits au niveau international, permettent de mener des enquêtes rigoureuses et comparables à celles des autres pays.

L'amélioration de l'observation et la connaissance sur le bénévolat peuvent être appréhendées par plusieurs types d'enquêtes : celles auprès des ménages qui permettent de mieux mesurer l'offre de bénévolat (et la satisfaction qui en découle), celles auprès des associations elles-mêmes qui permettent de mieux connaître la demande de bénévolat (et ses éventuelles difficultés à la satisfaire) en précisant qu'il est important d'interroger les responsables associatifs d'une part et les bénévoles eux-mêmes d'autre part. Ces deux types d'enquêtes présentent inévitablement des avantages et des inconvénients quant au caractère partiel des observations recueillies. Les avantages et les inconvénients étant symétriques, il apparaît indispensable de les combiner, tout en veillant que ces enquêtes puissent dans la mesure du possible permettre des comparaisons internationales.

Le GT demande que soient engagées: -une enquête légère périodique auprès des ménages, selon la norme internationale pour comparabilité, en annexe à l'enquête « Emploi » (préférence BIT)⁴ ou à l'enquête « Statistiques sur les Ressources et Conditions de vie des Ménages » . La périodicité n'est pas nécessairement annuelle (triennale ?), mais il faut pouvoir suivre précisément un phénomène à évolution rapide. Ces enquêtes ménages permettront de dégager une population de bénévoles sur laquelle des enquêtes plus fouillées (ou des entretiens semi directifs) pourraient être faites par des chercheurs. Par exemple sur les trajectoires et les intermédiaires qui ont conduit au bénévolat, les motivations des bénévoles, les qualifications utilisées dans le bénévolat, les rapports avec l'emploi salarié actuel ou passé, la satisfaction ou l'insatisfaction apportée par le bénévolat, la formation reçue ou souhaitée, etc.... -une enquête auprès des associations, qu'il s'agisse de l'extension de l'enquête sectorielle annuelle (remplaçante de l'EAE)⁵ aux secteurs d'activité où les associations sont nombreuses ou une enquête spécifique , générale ou sectorielle, qui devrait comporter des questions sur le bénévolat, en distinguant clairement les dirigeants bénévoles et les bénévoles opérationnels, afin d'obtenir une meilleure connaissance du rôle des bénévoles, des tâches qu'ils accomplissent, de

la division du travail entre salariés et bénévoles dans les organisations employeurs et de l'éventail de leurs tâches dans les associations non employeurs.

c) Améliorer les données sur l'emploi associatif et le classement des associations

Employeurs :

L'INSEE a mis en place un dispositif CLAP qui donne des résultats intéressants. A partir de sources différentes (ACOSS-URSSAF et MSA), l'association Recherche et Solidarité (R&S) parvient à des bilans très proches de ceux de l'INSEE, ce qui montre que l'on maîtrise maintenant le périmètre de l'emploi associatif. Des données sont également disponibles, concernant d'une part, le flux d'entrée des salariés (déclarations uniques d'embauche), avec l'âge, le sexe et la nature du contrat et d'autre part, les différentes exonérations dont bénéficient les associations.

Cette deuxième option aurait l'avantage de ne pas associer trop étroitement emploi et bénévolat qui sont évidemment deux choses bien distinctes. 5 A l'image de celles conduites par le Centre d'économie de la Sorbonne et par France Bénévolat avec le soutien de R&S.

Cependant, deux manques mériteraient d'être comblés rapidement :

- l'INSEE ne classe pas les associations employeurs comme il conviendrait : près d'une sur quatre se trouve dans un fourre-tout qui empêche toute analyse sectorielle pertinente. R&S a montré que près de la moitié de ces associations mal classées, pourraient sans grande difficulté de méthode figurer sous un « code activité » représentatif de leur activité.
- l'évaluation du nombre d'ETP reste encore divergente, et des écarts demeurent entre les données DADS produites par l'INSEE et l'étude réalisée par le Centre d'Économie de la Sorbonne à partir d'enquêtes réalisées directement auprès d'un échantillon d'associations ;

d) Compléter les connaissances sur les ressources des associations :

Dans la connaissance du secteur associatif, le thème du financement des associations est sans doute celui, avec le bénévolat, dont les lacunes sont aujourd'hui les plus importantes. L'obligation récemment faite aux associations les plus importantes (celles qui reçoivent annuellement plus de 153 000 € de dons ou de subventions) de publier leurs comptes au Journal officiel et l'existence d'un lien entre le RNA et le JO devraient permettre une nette avancée en ce qui concerne la connaissance du financement des associations. Le GT tient à souligner également les améliorations récentes apportées à la présentation du « jaune budgétaire », qui recense les financements que l'État accorde aux différentes associations, y compris par le biais des exonérations fiscales des dons des particuliers et entreprises. Cette nouvelle formule constitue, comme la mise en place du fichier RNA évoqué plus haut, une avancée importante, mais elle ne comprend pas les financements des établissements publics. En outre, toutes les collectivités ont obligation de publier l'intégralité des aides qu'elles accordent aux associations. Mais la synthèse et l'agrégation de ces données ne sont faites qu'imparfaitement malgré l'obligation faite à l'État par la loi.

Des éléments de synthèse sont d'ores et déjà disponibles : Au niveau des sources officielles, les comptes satellites de la santé, de l'éducation et de la protection sociale permettent dans une certaine mesure de repérer les flux financiers dans les grands secteurs associatifs. L'INSEE procède actuellement à une évaluation du compte des Institutions sans but lucratif au service des Ménages (ISBLSM) pour la nouvelle base des comptes nationaux en s'appuyant sur le travail réalisé au sein de l'INSEE (par Philippe Kaminski) et sur les données des enquêtes conduites régulièrement par le Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations depuis 1990.

Mais au niveau de la statistique publique locale, d'importantes améliorations pourraient être facilement réalisées. Les logiciels actuellement utilisés par les collectivités locales, dans le cadre de la comptabilité publique locale, offrent la possibilité d'identifier les « tiers » destinataires des financements locaux (particuliers, entreprises, associations ou collectivités publiques). Quelques collectivités ont commencé ce travail de repérage.

Les données synthétiques doivent permettre de distinguer la nature (publique ou privée), l'origine (État, collectivités locales) et les formes (subventions, prix de journées ou commandes) des financements ;

- Sphère privée (cotisations, dons, mécénat, sponsoring, financements des fondations, recettes d'activité).
- Sphère publique (origine des financements publics -Europe, État, Protection sociale, région, département, communes et nature des financements publics).

La construction d'un compte satellite « associations » permettrait de disposer d'une vision globale des financements des associations.

e) Disposer d'un outil adapté à l'évaluation d'indicateurs (sectoriels) de plus-value sociale des associations.

Le GT souligne que l'objectif poursuivi dans la connaissances des ressources des associations vise à en améliorer la mesure mais également à démontrer la plus value sociale apportée par ces dernières à la société dans son ensemble. Cette plus-value sociale est trop souvent négligée, alors qu'on sait depuis longtemps que le secteur associatif participe de façon évidente à la constitution d'un véritable Capital social (au sens de Putnam). Aussi, cette connaissance des ressources devra-t-elle obligatoirement s'accompagner d'une réflexion sur les indicateurs permettant de mesurer cette « plus-value sociale » et les externalités positives générées par la vie associative. Construire ces outils d'évaluation de la plus-value sociale nécessite au minimum d'associer, de coordonner et faire progresser les travaux scientifiques des économistes et des sociologues déjà mobilisés sur cette question en veillant à ce que la production soit ensuite mutualisée. Cette réflexion pourra utilement s'inspirer de travaux conduits dans le cadre de certains réseaux européens comme le réseau REVES par exemple.

Les données publiques susceptibles d'être mobilisées permettent sûrement une meilleure connaissance des flux globaux de financements, nécessaire à l'établissement d'un compte satellite, comme proposé plus haut, mais ne permettent pas de mettre en perspective les données sur le financement avec les autres indicateurs économiques ou sociaux des associations.

Une enquête institutionnelle, conduite de façon régulière, auprès d'un panel d'associations, permettrait de construire des données sur le financement en les reliant au profil des associations, ce qui permettrait aussi de disposer de données structurelles sur le secteur.

Le GT insiste d'une part pour que la mise au point de ces enquêtes soit faite en partenariat avec les représentants du secteur associatif (la CPCA et le CNVA en premier lieu), les scientifiques et chercheurs impliqués depuis longtemps sur ces sujets (laboratoires universitaires, ADDES, R&S et l'Observatoire National des CRES qui peut mettre à disposition ses observatoires régionaux), ainsi que des représentants des collectivités locales par le biais de leurs représentants (AMF, ADF, ARF). Dans un souci de qualité scientifique et dans un souci déontologique d'utilisation des données publiques, la réflexion préalable devrait être conduite au sein d'un Groupe de Travail du CNIS dédié à cette thématique et évoqué plus haut. D'autre part, la réalisation de ces enquêtes doit être effectuée au plus tard pour l'année 2011, déclarée « année européenne du bénévolat » et devra s'inscrire dans un véritable programme d'étude coordonné pour une meilleur mise en perspective.

* **

Annexe 8 : Classification internationale des organisations sans but lucratif

(International Classification of Non-Profit Organizations, **ICNPO**)

Cette traduction de la nomenclature ICNPO adapte à la réalité française les sous-groupes.
Cependant seuls les groupes sont internationalement comparables

Groupe 1 : Culture, sports et loisirs

- 1100 - Culture, arts, spectacles
- 1200 - Sports et loisirs
- 1300 - Tourisme social
- 1400 - Éducation populaire
- 1500 - Centres sociaux

Groupe 2 : Enseignement et Recherche

- 2100 - Enseignement primaire et secondaire
- 2200 - Enseignement Supérieur
- 2300 - Autres enseignements
- 2400 - Recherche

Groupe 3 : Santé

- 3100 - Hôpitaux
- 3200 - Autres services de santé

Groupe 4 : Action sociale

- 4100 - Personnes handicapées
- 4200 - Jeunes en difficulté
- 4300 - Adultes en difficulté
- 4400 - Personnes âgées
- 4500 - Petite enfance
- 4600 - Action sociale polyvalente
- 4700 - Aide par le travail
- 4800 - Services à domicile
- 4900 - Associations caritatives et humanitaire (à prédominance France)

Groupe 5 : Nature et environnement

Groupe 6 : Économie et emploi

- 6100 - Action économique
- 6200 - Logements et foyers
- 6300 - Insertion et emploi

Groupe 7 : Expression et défense des droits

- 2100 - Représentation des droits et minorités
- 2200 - Défenses des intérêts
- 2300 - Partis et mouvements politiques
- 2400 - Groupements affinitaires

Groupe 8 : Intermédiaires philanthropiques

- 8100 - Fondations redistributrices, fonds de dotation et autres redistributeurs de fonds
- 8200 - Promotion du bénévolat et aide aux bénévoles

Groupe 9 : Activités internationales

- 9100 - Secours d'urgence, aide au développement, solidarité internationale
- 9200 - Échanges culturels et autres relations internationales

Groupe 10 : Cultes et congrégations

Groupe 11 : Organisations professionnelles

- 11100 - Associations et syndicats professionnels et organisations d'agriculteurs ; Chambre de commerce et de métiers
- 11200 - Syndicats de salariés
- 11300 - Comités d'entreprise
- 11400 - Organismes paritaires

Groupe 12 : Organisations non dénommées ailleurs

Annexe 9 : la nomenclature d'objets du Répertoire national des associations

"N° WALDEC" Thèmes "pères"

001000 activités politiques
002000 clubs, cercles de réflexion
003000 défense de droits fondamentaux
004000 justice
005000 information communication
006000 culture, pratiques d'activités artistiques, pratiques culturelles
007000 clubs de loisirs, relations
009000 action socioculturelle
010000 préservation du patrimoine
011000 sports, activités de plein air
013000 chasse pêche
014000 amicales, groupements affinitaires, groupements d'entraide (hors défense de droits fondamentaux)
015000 éducation formation
016000 recherche
017000 santé
018000 services et établissements médico-sociaux
019000 interventions sociales
020000 associations caritatives, humanitaires, aide au développement, bénévolat
021000 services familiaux, services aux personnes âgées
022000 conduite d'activités économiques
023000 représentation, promotion et défense d'intérêts économiques
024000 environnement, cadre de vie
030000 aide à l'emploi, développement local, promotion de solidarités économiques, vie locale
032000 logement
034000 tourisme
036000 sécurité, protection civile
038000 armée (dont prépa. militaire, médailles), anciens combattants
040000 activités religieuses, spirituelles et philosophiques
050000 domaines divers, domaines de nomenclature SITADELE à reclasser

001000 activités politiques

001005 associations à caractère politique général
001010 soutien, financement de partis et de campagnes électorales
001015 action politique locale
001020 action politique global
001025 activités citoyennes européennes

002000 clubs, cercles de réflexion

002005 associations philanthropiques
002010 amicales laïques
002015 clubs de réflexion
002020 organisation de conférences

003000 défense de droits fondamentaux, activités civiques

003010 défense de la paix
003012 défense des droits des enfants
003015 défense des libertés publiques et des droits de l'Homme
003020 défense des droits des femmes, condition féminine
003025 défense de droits de personnes homosexuelles
003030 défense des droits des personnes en situation de handicap
003045 défense de droits de personnes rapatriées
003050 défense de droits de personnes étrangères ou immigrées, de personnes réfugiées
003035 association pour la défense de droits de minorités
003040 lutte contre les discriminations
003060 activités civiques, information civique
003200 protection des animaux

004000 justice

004010 médiation, prévention
004020 contrôle judiciaire, associations de personnels de justice

004025 accès aux droits dans les tribunaux, assistance juridique
004030 défense des droits des victimes
004035 maisons du droit, accès au droit

005000 information communication

005005 presse, édition
005010 radios privées
005015 audiovisuel
005020 réseaux Internet
005025 autres supports de communication
005030 auditeurs, consommateurs d'outils d'information et de communication
005035 professionnels de l'information et de communication

006000 culture, pratiques d'activités artistiques, pratiques culturelles

006005 bibliothèques, ludothèques, discothèques, vidéothèques
006010 expression écrite, littérature, poésie
006020 arts graphiques, bandes dessinées, peinture, sculpture, architecture
006025 photographie, cinéma (dont ciné-clubs)
006030 chant choral, musique
006040 danse
006045 folklore
006070 théâtre, marionnettes, cirque, spectacles de variété
006090 artisanat, travaux manuels, bricolage, expositions
006100 promotion de l'art et des artistes
006105 loisirs scientifiques et techniques
006110 langues, dialectes, patois
006115 arts de la rue

007000 clubs de loisirs, relations

007002 aéroclubs
007003 modélisme
007005 bridge, jeux de cartes, échecs, dames, jeux de société ...
007010 billard, quilles
007025 clubs de collectionneurs (hors sauvegarde, entretien du patrimoine, véhicules), philatélie, numismatique
007030 collectionneurs de véhicules, clubs amateurs de voitures anciennes
007035 cercles privés, fan clubs
007040 activités festives (soirées...)
007045 élevages canins, clubs de chiens de défense
007050 animaux familiers, colombophilie, aquariophilie
007060 gastronomie, œnologie, confréries, gourmets
007070 jardinage, jardins ouvriers, floralies
007075 échanges locaux, réseaux d'échanges
007080 centres de loisirs, clubs de loisirs multiples
007085 relaxation, sophrologie
007095 radioamateurs

009000 action socioculturelle

009005 maisons de jeunes, foyers, clubs de jeunes
009007 maisons de la culture, office municipal, centres culturels
009010 loisirs pour personnes en situation de handicap
009015 associations socio-éducatives, scoutisme
009020 centres aérés, colonies de vacances
009025 mouvements éducatifs de jeunesse et d'éducation populaire
009030 comités des fêtes
009035 foyers ruraux
009040 clubs troisième âge
009045 majorettes, twirlings, carnivals, défilés
009050 jumelages, échanges culturels, organisation d'échanges linguistiques, échanges culturels au plan international

010000 préservation du patrimoine

010005 collections d'objets, de documents, bibliothèques spécialisées pour la sauvegarde et l'entretien du patrimoine

010010 musées, collections historiques
010015 associations, sociétés savantes pour des études historiques, histoire du patrimoine
010017 sociétés, clubs de généalogie
010020 commémorations, entretien de monuments et sites historiques, souvenir militaire
010022 comités de défense du patrimoine
010030 construction de monuments (sauf lieux de culte)

011000 sports, activités de plein air

011004 arbitrage
011005 associations multisports locales
011010 associations multisports scolaires ou universitaires
011015 associations multisports d'entreprise
011018 handisport
011020 athlétisme (triathlon, pentathlon, footing, jogging)
011025 aviron, canoë-kayak (aviron, rafting, canoë-kayak, joutes)
011030 badminton (badminton, squash, pelote basque)
011035 boules (pétanque, boules)
011040 bowling
011045 danse sportive (danse sportive, hip hop, claquettes)
011050 équitation (équitation, hippisme, courses camarguaise, landaise)
011055 escalade, montagne (escalade, spéléologie, via ferrata, canyoning, alpinisme)
011060 escrime (escrime)
011065 basket-ball
011070 handball
011075 football (football, futsal)
011080 rugby (rugby à 13, à 15)
011085 volley ball (volley, beach volley)
011090 autres sports collectifs (baseball, hockey sur gazon, hockey sur glace, football américain)
011092 hockey sur glace, sports de glace
011095 nautisme, glisse sur eau (ski nautique, surf, char à voile)
011100 golf
011105 gymnastique (gymnastique, gymnastique d'entretien, éducation physique, yoga), aérobic
011110 haltérophilie
011115 marche sportive (randonnée pédestre, raid, trekking, course orientation)
011120 musculation (culturisme, musculation)
011125 natation - baignade (natation, plongée)
011130 roller - skate
011135 sports aériens (avion, planeur, ULM, parachutisme)
011140 judo
011145 sports de combat (boxe, kick box, boxe thaï, lutte)
011150 autres arts martiaux (karaté, aikido, taekwondo)
011155 sports de neige (ski alpin, ski de fond, snowboard) sports de montagne
011160 sports mécaniques (sport automobile, moto, trial)
011165 tennis (tennis, longue paume)
011170 tennis de table (tennis de table, ping-pong)
011175 tir (tir à l'arc, tir à balle, ball-trap), javelot
011180 cyclisme (cyclisme, vélo, VTT, y compris course d'orientation à vélo, cyclotourisme)
011185 voile (voile, dériveur, planche à voile)
011190 gestion d'équipements sportifs, organisation de rencontres sportives, organisation de championnats, clubs de supporters
011192 associations pour la promotion du sport, médailles, mérite sportif
011400 activités de plein air (dont saut à l'élastique)

013000 chasse pêche

013005 chasse
013010 pêche

014000 amicales, groupements affinitaires, groupements d'entraide (hors défense de droits fondamentaux)

014025 organisation de professions (hors caractère syndical)
014030 association du personnel d'une entreprise (hors caractère syndical)
014035 groupements d'entraide et de solidarité
014040 amicale de personnes originaires d'un même pays (hors défense des droits des étrangers), d'une même région du monde
014045 amicale de personnes originaires d'une même région

014050 associations féminines pour l'entraide et la solidarité (hors défense de droits fondamentaux)
014060 associations de personnes homosexuelles pour l'entraide et la solidarité (hors défense de droits fondamentaux)
014070 associations de personnes en situation de handicap pour l'entraide et la solidarité (hors défense de droits fondamentaux)
014080 associations de classe d'âge

015000 éducation formation

015005 parents d'élèves
015010 organisation de professions enseignantes, amicales de personnel
015025 associations périscolaires, coopération scolaire, aide à l'enseignement
015030 œuvres sociales en faveur des élèves, œuvres en faveur des pupilles de la nation
015035 organisme de gestion d'établissement d'enseignement général et technique
015040 organisme de gestion d'établissement d'enseignement supérieur
015045 établissement de formation professionnelle, de formation continue, centre d'enseignement et de formation
015065 associations d'étudiants, d'élèves
015070 amicales, associations d'anciens étudiants, d'anciens élèves
015075 amicales, associations du personnel d'établissements scolaires ou universitaires
015085 organisation, financement de voyages d'études, d'échanges, pour scolaires ou universitaires
015087 études et formations linguistiques
015090 promotion de titres, de diplômes
015100 apprentissage
015105 maisons familiales rurales

016000 recherche

016005 recherche sur l'éducation et la formation
016010 recherche sur la culture
016015 recherche sur la vie sociale et politique
016025 recherche sur l'environnement et le climat
016030 association de recherches scientifiques, sciences physiques, sciences humaines...
016050 autres associations de recherche
016080 diffusion de savoirs, sociétés savantes, sociétés académiques

017000 santé

017005 cliniques, centres médicaux, hôpitaux, sanatoriums, établissements de rééducation, maisons de convalescence
017015 hôpitaux psychiatriques, soins ambulatoires en santé mentale
017020 dispensaires, soins infirmiers, services paramédicaux, services de garde
017025 services médicaux d'urgence
017045 centres de réadaptation
017055 accompagnement, aide aux malades
017065 don de sang, don d'organe
017075 gestion de matériel médical
017085 hygiène diététique
017095 accueil, information pour contraception et avortement
017105 médecine du travail
017115 dépistage, prévention du sida
017120 éducation sanitaire, prévention générale
017125 prévention de maladies, dépistage de maladies (autres que le sida)
017130 association de personnes malades, ou anciens malades
017135 homéopathie, médecines douces
017145 organisation des professions médicales, organisation des professions paramédicales
017155 organisation de congrès médicaux
017200 recherche médicale
017210 financement de la recherche médicale
017300 médecine animale, vétérinaire

018000 services et établissements médico-sociaux

018005 accueil et protection de la petite enfance
018010 établissements et services pour adolescents en difficulté
018015 établissements et services pour enfants handicapés, établissements et services pour adultes handicapés, y compris les CAT (centres d'aide par le travail).
018025 établissements et services pour adultes en difficulté, CHRS (centres d'hébergement et de réadaptation sociale)

018030 prévention et lutte contre l'alcoolisme, le tabagisme, la toxicomanie
018040 aide aux accidentés du travail
018045 aide aux victimes de maladies professionnelles
018050 aide sociale aux personnes en situation de handicap

019000 interventions sociales

019004 aide et conseils aux familles
019005 associations familiales, services sociaux pour les familles
019010 centres sociaux et socioculturels, foyers de jeunes travailleurs, centres d'études et d'action sociale
019012 lutte contre le surendettement
019014 lutte contre l'illettrisme
019016 aide à l'insertion des jeunes
019020 groupements de chômeurs, aide aux chômeurs
019025 aide aux réfugiés et aux immigrants (hors défense de droits fondamentaux)
019030 aide aux victimes de calamités naturelles, de catastrophes naturelles
019032 aide aux victimes de violences conjugales
019035 aide aux victimes de violences faites aux enfants
019040 aide aux personnes en danger, solitude, désespoir, soutien psychologique et moral
019042 lutte contre la violence routière
019045 lutte contre diverses formes de violence
019047 foyers socio-éducatifs
019050 réinsertion des délinquants
019055 soutien aux détenus, reclassement des détenus

020000 associations. caritatives, humanitaires, aide au développement, bénévolat

020005 secours financiers et autres services aux personnes en difficulté
020010 secours en nature, distribution de nourriture et de vêtements
020015 associations caritatives à but multiple
020020 associations caritatives intervenant au plan international
020025 développement du bénévolat

021000 services familiaux, services aux personnes âgées

021005 crèches, garderies, haltes garderies
021010 aide à domicile
021015 services aux personnes âgées (téléalarme...)
021020 foyers pour personnes âgées, maisons de retraite, maisons de retraite médicalisées

022000 conduite d'activités économiques

022510 cantines, restaurants d'entreprises
022515 centres de gestion, centres juridiques, audits
022520 gestion financière, gestion immobilière
022525 études techniques
022530 groupement d'achat, groupement d'entreprises
022535 amicales de commerçants, organisation de foires
022540 chambres de commerce, chambres économiques
022542 association à but commercial, développement économique
022543 transports
022545 caisses de retraite, de prévoyance, de pensions
022550 caisses de congés payés, caisses de secours

023000 représentation, promotion et défense d'intérêts économiques

023001 usagers de services publics
023002 mouvements de consommateurs
023003 association de défense des contribuables
023004 association d'actionnaires, d'épargnants
023005 groupements de salariés à caractère syndical
023007 groupements professionnels
023010 associations de défense d'intérêts des retraités ou des personnes âgées
023020 associations d'exploitants agricoles, élevage, horticulture, aviculture, apiculture, viticulture, viniculture
023022 associations d'intérêts maritimes, marins
023025 associations pour la représentation d'artisans, de commerçants
023030 unions patronales
023035 association de représentation de professions libérales

023040 représentation d'intérêts économiques sectoriels
023045 représentation d'intérêts régionaux et locaux

024000 environnement, cadre de vie

024005 pollutions, assainissement
024010 ressources naturelles
024015 espaces naturels
024020 protection de sites naturels
024025 préservation de la faune sauvage
024030 préservation de la flore sauvage
024035 comités de défense, comités de sauvegarde
024040 mouvements écologiques
024045 défense et amélioration du cadre de vie
024050 actions de sensibilisation à l'environnement et au développement durable

030000 aide à l'emploi, développement local, promotion de solidarités économiques, vie locale

030005 comité, défense d'un emploi
030010 entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier
030012 comités de défense et d'animation de quartier, association locale ou municipale
030015 groupement d'employeurs
030020 aide à la création d'activités économiques individuelles
030050 promotion d'initiatives de développement durable

032000 logement

032510 aide au logement
032520 associations et comités de locataires, de propriétaires, comités de logement
032525 réhabilitation et construction de logements

034000 tourisme

034210 auberges de jeunesse, organisation de voyages,
034220 maisons et villages de vacances
034230 gîtes ruraux, camping, caravaning, naturisme
034240 syndicats d'initiative, offices de tourisme, salons du tourisme

036000 sécurité, protection civile

036510 amicale de sapeurs pompiers
036520 sauvetage, secourisme, protection civile
036530 prévention, formation, cours de secourisme
036535 sécurité routière
036540 sauvetage en mer
036545 sécurité et sauvetage en montagne

038000 armée (dont prépa. militaire, médailles), anciens combattants

038105 anciens combattants
038110 associations de militaires, amicales, associations de conscrits

040000 activités religieuses, spirituelles et philosophiques

Annexe 10 : Documents présentés au cours des réunions du groupe de travail "Connaissance des associations"

- 6^{ème} réunion - 29 septembre 2010

<http://www.cnis.fr/ASPDFL/AgendaFiche.asp?Fiche=468>

- Archambault, E., "Le fait associatif dans l'économie sociale"

- 5^{ème} réunion - 3 septembre 2010

<http://www.cnis.fr/ASPDFL/AgendaFiche.asp?Fiche=465>

- ADDES : Le poids de l'économie sociale dans le PIB
- Perspectives et enjeux : l'utilité sociale, une forme d'intérêt général ?
- CRES Languedoc-Roussillon : référentiel d'identification et de mesure de l'utilité sociale
- Gadrey, J. "Utilité sociale des associations" (Jean Gadrey)
- Jany-Catrice, F., "Mesure de l'utilité sociale des associations"
- Perret, B., "Mesurer la plus-value associative"

- 4^{ème} réunion - 6 juillet 2010

http://www.cnis.fr/ind_actual.htm

- Tchernonog, V., "Les financements publics et privés des associations"
+ diaporama : Les ressources des associations

- 3^{ème} réunion – 15 juin 2010

http://www.cnis.fr/ind_actual.htm

- Archambault E. et L. Prouteau, "Mesurer le bénévolat"

- 2^{ème} réunion - 6 mai 2010

http://www.cnis.fr/ind_actual.htm

- Acoiss, "Le secteur associatif en 2008"
- Kaminski, P. "Propositions de priorités pour l'étude des associations"
- Les associations dans la NAF

- 1^{ère} réunion - 8 avril 2010

http://www.cnis.fr/ind_actual.htm

- Pour la révision de la politique associative de l'État (Les Échos - juin 2009)
- Place des associations dans le dialogue civil (CVA 2009)
- Mandat du groupe de travail
- État des lieux de l'observation de la vie associative
- Résumé des travaux du groupe 1 préparatoires à la conférence sur la vie associative
- Acoiss : la masse salariale, l'emploi et les exonérations du secteur associatif en 2007
- Acoiss : la masse salariale, l'emploi et les exonérations du secteur associatif en 2008

Annexe 11 : Liste des tableaux du rapport

Tableau 0.1 : Les créations annuelles d'associations

1997	62 842
1998	63 525
1999	56 988
2000	60 808
2001	69 297
2002	58 742
2003	71 514
2004	66 503
2005	67 854
2006	67 297
2007	69 647
2008	71 556
2009	69 486
2010	66 110

Source: Ministère de l'Intérieur ; Journal officiel

Tableau 0.2 : le poids économique du secteur associatif en 1995 et en 2008

	1995		2008	
	Effectifs	% du total France	Effectifs	% du total France
Établissements	110 000	3,7%	181 732	7,7 %
Salariés, dont :	1 200 000	5,3%	1 768 168	7,8 %
- Santé et action sociale	560 000	~25 %	940 023	
<i>Dont Santé</i>			127 979	8,2 %
<i>Dont Action sociale</i>			812 044	59,6 %
- Éducation	167 000	~10 %	336 856	20,2 %
- Arts, spectacles et loisirs	85 000	~30 %	112 298	42,0 %
- Autres services et non classés ailleurs	388 000		378 991	

Source : Neyret, Nivlet et Rault, pour 1995 ; Insee-Clap pour 2008

Tableau 0.3. L'imbroglie terminologique

(Les termes en français et en *anglais* désignent à la fois les organisations et le secteur dans son ensemble. Un même pays peut utiliser plusieurs termes¹²³)

Caractéristique privilégiée	Termes utilisés	Pays concernés
• Charitable	<i>Charities/charitable sector</i> <i>Philanthropy</i>	Royaume-Uni, États-Unis, Japon Australie, Nouvelle-Zélande, Irlande, Canada États-unis, Canada
• Bénévole	<i>Voluntary organisations/sector</i>	Royaume-Uni, Irlande, pays scandinaves
• Indépendant	Tiers secteur/ <i>Third sector</i> Troisième système/ <i>Third system</i> <i>Independent sector</i> ONG/NGO <i>Société civile/civil society</i>	La plupart des pays Récemment : Union européenne États-unis Pays en développement, Afrique sub-saharienne La plupart des pays
• Exonéré fiscalement	<i>Tax-exempt sector</i>	États-unis
• Sociale et • solidaire	Association, Économie sociale / <i>social economy</i> Économie solidaire, économie populaire	France, Belgique, Europe du Sud, Union Européenne Union Européenne, Brésil, Amérique Latine
• Sans but lucratif/ non lucratif	<i>Nonprofit/non for profit org/ sector</i> ISBL/NPI	Pays anglo-saxons, Allemagne Europe continentale SCN93, SEC95, SNA2008

¹²³ Ce tableau est commenté dans Archambault E et Kaminski P, « Vers un compte des institutions sans but lucratif en France », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, n°293 et 294, 2004.

Tableau 2.1 : Secteur associatif - comparaison des décomptes DADS et Urssaf - 2008

Secteur	DADS			Urssaf	
	Nombre d'établissements	Postes (non annexes) au 31/12	ETP	Nombre d'établissements	Salariés
Total	181 732	1 768 168	1 434 147	176 754	1 745 000
- dont enseignement	20 423	336 856	276 195	18 206	216 380
- dont santé humaine	3 752	127 979	106 988	3 358	129 130
- dont action sociale	31 595	812 044	648 382	30 225	823 640

Source : Insee -Clap, et Acooss-Urssaf - R&S (La France associative en mouvement 2009, op. cit.)

Tableau 2.2 : Emplois associatifs en 2008 – Mesure hors postes annexes et mesure ETP

Secteur	Emploi associatif			Emploi total		
	Tous postes	Postes non annexes	ETP	Tous postes	Postes non annexes	ETP
Total	1 768 168	1 434 147		22 799 096	20 383 976	
dont						
Commerce, transports, hébergement et restauration		1,6%	1,8%		23,7%	23,5%
Information et communication, activités immobilières, soutien aux entreprises		6,1%	6,5%		14,5%	14,5%
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale		72,2%	71,9%		30,9%	30,1%
- dont enseignement		19,1%	19,3%		7,3%	7,4%
- dont santé humaine		7,2%	7,5%		6,8%	6,7%
- dont action sociale		45,9%	45,2%		6,0%	5,4%
Autres services		19,4%	19,1%		3,6%	3,4%
- dont arts, spectacles et activités récréatives		6,4%	6,3%		1,2%	1,1%

Source : Insee, Clap.

Note : (1) postes de travail au 31 décembre (hors agriculture-sylviculture-pêche, intérimaires).

Tableau 3.1 Principaux résultats sur le bénévolat de l'enquête EPCV, Vie associative, 2002

Effectifs	Taux de bénévolat et temps de travail bénévole
12 millions de bénévoles	26% de la population de 15 ans et plus
4 millions bénévoles réguliers	Travaillent 4,5 heures par semaine ou 220 heures par an
8 millions bénévoles occasionnels	Travaillent 37 heures par an
Total bénévolat :	1,3 milliards d'heures par an Soit 820 000 emplois ETP
Bénévolat, selon le sexe	Hommes : 30% ; Femmes 22%
Selon l'âge	15-29 ans : 25% ; 30-69 ans : 28-29% ; >70 ans ;19%
Selon le niveau d'éducation	Sans diplôme : 14% ; diplôme >Bac : 36%
Selon le niveau de revenu	Q1 : 20% ; Q2 : 24% ; Q3 : 28% ; Q4 : 32%

Sources : Febvre M. et Muller L. La vie associative en 2002 : 12 millions de bénévoles INSEE première 946, février 2004 ; Prouteau L. et Wolff F.C « La participation associative au regard des temps sociaux, Économie et statistique, 352-353, 2005.

Tableau 3.2 Principaux Résultats sur le Bénévolat de l'enquête sur les associations, CES, 2005

	Temps de travail bénévole
14 millions de bénévoles ¹²⁴	
Nombre annuel moyen d'heures de travail bénévole par association	Associations sans salarié : 1263 heures Association employeurs : 2131 heures Ensemble : 1399 heures
Total bénévolat :	1, 5 milliards d'heures 935 000 emplois ETP Dont 76% dans les associations sans salarié et 24% dans les associations employeurs
Répartition des heures de travail bénévole par secteurs d'activité des associations destinataires	Sports : 29% ; Culture : 16% ; action sociale et santé : 13% ; loisirs, vie sociale : 12% ; humanitaire : 10% ; défense des droits : 10% ; éducation, formation : 4% ; défense d'intérêts : 4%
Taux de croissance annuel moyen des heures de TB entre 1999 et 2005	Associations sans salarié : 6,8% Association employeurs : 0,6%

Source : Viviane Tchernog, *Le paysage associatif français*, Dalloz 2007

Tableau 3.3 : La valeur monétaire affectée au bénévolat associatif français en 2005

	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4	Variante 5
Valeur (en milliards d'euros)	16,3	28,7	36,0	31,7	31,9
(dont associations sans salariés)	12,4	21,9	27,4	24,2	24,3
Proportion du PIB	0,94 %	1,66 %	2,1 %	1,8 %	1,9 %

Source : Archambault E., Prouteau L., « Mesurer le bénévolat pour en améliorer la connaissance et satisfaire à une recommandation internationale », *RECMA - Revue internationale de l'économie sociale* n°314, 2009.

Lecture : Les variantes diffèrent en fonction du salaire de référence. Variante 1 : SMIC. Variante 2 : salaire moyen dans le domaine de l'action sociale. Variante 3 : salaire du poste R21 (« activités associatives ») de la NES 114. Variante 4 : salaire du poste 913E (« associations non classées par ailleurs ») de la Nomenclature d'activités française (NAF rev 1). Variante 5 : le salaire est modulé selon le domaine associatif. Dans tous les cas, le salaire considéré est le salaire superbrut, c'est-à-dire qu'il intègre les cotisations sociales des employeurs.

Tableau 4.1 : Budget du secteur associatif

	Budget moyen Par association	Nombre d'associations	Budget total (milliards €)	Budget en %
Associations sans salarié	11 715 €	928 000	10,9	18 %
Associations employeurs	282 091 €	172 000	48,5	82 %
Ensemble des associations		1 100 000	59,4	100 %

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne – 2005-2006.

¹²⁴ Pour passer des engagements bénévoles au nombre des bénévoles, on les divise par 1,26, le nombre moyen d'engagements bénévoles par bénévole tiré de l'enquête EPCV 2002.

Tableau 4.2 : Structure des ressources selon le statut employeur ou non de l'association

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Ensemble
Cotisations	2,8 (26 %)	4,4 (9 %)	7,2 (12 %)
Dons et mécénat	1,1 (10 %)	1,9 (4 %)	3,0 (5 %)
Recettes d'activité publique ou privée	5,0 (46 %)	23,8 (48 %)	28,8 (49 %)
Subventions publiques*	2,0 (18 %)	18,4 (38 %)	20,4 (34 %)
Total en milliards d'euros	10,9	48,5	59,4

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne – 2005-2006.

Note : (*) Subventions publiques seulement, à l'exclusion des financements contractuels, des ventes de prestations ou prix de journée provenant d'organismes publics classés en recettes d'activité.

Tableau 4.3 : Évolution des budgets totaux et moyens associatifs

	Enquête 1999	Enquête 2005	Évolution sur 6 ans
Associations sans salarié	6,2 Mds € (8 460 €)	10,9 Mds € (11 715 €)	+ 75 % (+ 38 %)
Associations employeurs	45,5 Mds € (313 727 €)	48,5 Mds € (282 091 €)	+ 7 % (- 10 %)
Ensemble	51,7 Mds € (58 734 €)	59,4 Mds € (53 992 €)	+ 15 % (- 8 %)

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne – 1999 et 2005-2006.

Lecture : en 1999, le budget total des associations sans salarié était de 6,2 milliards d'euros et le budget moyen de ces associations s'élevait à 8 460 euros

Tableau 4.4 : Montants et structure des financements publics des associations

En millions d'euros

	Associations sans salarié	Associations employeurs	Ensemble
Communes	1 944 (23,2 %)	6 438 (76,8 %)	8 382
Départements	372 (6,3 %)	5 565 (93,7 %)	5 937
Régions	145 (6,9 %)	1 971 (93,1 %)	2 116
État	135 (1,9 %)	7 149 (98,1 %)	7 284
Organismes sociaux	65 (1,6 %)	4 076 (98,4 %)	4 141
Autres financements	224 (9,7 %)	2 085 (90,3 %)	2 309
Ensemble	2 885 (9,6 %)	27 284 (90,4 %)	30 169

Source : Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne – 2005-2006.

Lecture : en 2005, les communes ont versé 1 944 millions aux associations sans salarié, soit 23,2 % du total de leurs financements aux associations.

Tableau 5.4 : La valeur ajoutée des ISBL ventilée selon les postes de l'ICNPO

Groupes d'activités (nombre de sous-postes éventuels)	Poids dans la valeur ajoutée de l'ensemble (%)
Culture, sports, loisirs (5)	11,4
Enseignement et recherche (4)	14,1
Santé (2)	14,4
Action sociale (9)	45,1
Nature et environnement (0)	0,3
Économie et emploi (3)	6,5
Expression et défense des droits (4)	1,6
Redistribution de fonds (0)	0,2
ONG (0)	0,6
Cultes et congrégations (0)	1,5
ISBL du monde de l'entreprise (4)	4,1
Ensemble des ISBL	100,0

Source : Kaminski (2006)