

# CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE

## **Formation COMMERCE, SERVICES**

Président : Jean GADREY

Professeur d'économie à l'Université de Lille I

Faculté des sciences économiques et sociales

## RAPPORT DE LA MISSION « ASSOCIATIONS RÉGIES PAR LA LOI DE 1901 »

Président : Guy NEYRET, INSEE

Rapporteurs : Jean-Marie NIVLET, SJTI

Daniel RAULT, DISES

Novembre 1998

**Conseil National de l'Information Statistique**

**RAPPORT DE LA MISSION  
« ASSOCIATIONS RÉGIES PAR LA LOI DE 1901 »**

**SOMMAIRE**

---

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>Une demande ouvrant sur un double enjeu.....</b>	<b>4</b>
<b>Forces et faiblesses de l'existant.....</b>	<b>5</b>
<b>Les propositions.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>12</b>
<b>1ÈRE PARTIE - LE DIAGNOSTIC SUR LA SITUATION .....</b>	<b>16</b>
<b>1 Présentation de la demande .....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 La demande interassociative.....</b>	<b>16</b>
1.1.1 <i>La Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale.....</i>	<i>16</i>
1.1.2 <i>Le Conseil national de la vie associative .....</i>	<i>17</i>
<b>1.2. La demande sectorielle.....</b>	<b>27</b>
1.2.1 <i>La culture .....</i>	<i>28</i>
1.2.2 <i>Les sports .....</i>	<i>30</i>
1.2.3 <i>L'environnement.....</i>	<i>36</i>
1.2.4 <i>La politique de la ville et le plan urbain.....</i>	<i>38</i>
1.2.5 <i>Le médical, le médico-social et le « social étendu » .....</i>	<i>39</i>
<b>1.3 L'association et la statistique.....</b>	<b>44</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>46</b>
<b>2 L'audit de l'existant .....</b>	<b>47</b>
<b>2.1 Les bilans précédents et les premières initiatives.....</b>	<b>48</b>
2.1.1 <i>Les rapports officiels .....</i>	<i>48</i>
2.1.2 <i>La statistique publique : indicateurs sociaux et données macroéconomiques.....</i>	<i>50</i>
2.1.3 <i>L'échec du compte satellite de l'économie sociale.....</i>	<i>51</i>
2.1.4 <i>Les initiatives privées .....</i>	<i>52</i>
<b>2.2 Un potentiel à exploiter.....</b>	<b>58</b>
2.2.1 <i>L'état-civil des associations .....</i>	<i>58</i>
2.2.2 <i>SIRENE, les répertoires et les associations .....</i>	<i>62</i>
Les principales codifications.....	63
Conclusion sur SIRENE et la NAF .....	71
Le répertoire FINESS .....	71
La base centrale des établissements (BCE) d'enseignement.....	73
La culture.....	74
Les sports.....	75
L'environnement.....	75
2.2.3 <i>Les données comptables.....</i>	<i>76</i>
Les sources fiscales.....	76
La taxe sur les salaires.....	79

Les données de la Comptabilité publique.....	80
Les recensements de subventions.....	84
Les services sanitaires et sociaux.....	85
Les services de l'éducation .....	86
Les données comptables de la culture.....	87
<b>2.2.4 Les données sur l'emploi de la statistique publique.....</b>	<b>87</b>
Le fichier des cotisants à l'UNEDIC.....	88
Les bordereaux URSSAF .....	90
Les déclarations DADS .....	91
Les contrats « emploi-solidarité ».....	93
L'enquête « collectivités territoriales ».....	93
Les travailleurs indépendants.....	94
Le volet « main-d'oeuvre » des enquêtes auprès des associations.....	95
Les enquêtes auprès des établissements et des services du SESI.....	96
Les enquêtes auprès des établissements d'enseignement .....	98
L'observation de l'emploi culturel .....	98
<b>2ÈME PARTIE - PROPOSITIONS.....</b>	<b>100</b>
<b>1 LA STRATÉGIE.....</b>	<b>100</b>
<b>1.1 Les enjeux.....</b>	<b>100</b>
<b>1.2 La problématique du dispositif statistique permanent.....</b>	<b>102</b>
<b>1.3 Pour un système d'enquêtes.....</b>	<b>103</b>
<b>1.4 Une politique d'accompagnement .....</b>	<b>105</b>
<b>2 LES PROPOSITIONS D'ORDRE TECHNIQUE .....</b>	<b>107</b>
<b>2.1 Les outils INSEE.....</b>	<b>107</b>
2.1.1 L'aménagement du répertoire SIRENE .....	107
2.1.2 Les DADS et un bilan de l'emploi .....	109
2.1.3 Les sources fiscales.....	111
<b>2.2 Les travaux pilotes intersectoriels.....</b>	<b>113</b>
2.2.1 Les subventions et les comptes .....	113
2.2.2 Une base de données sur les associations .....	114
2.2.3 Un panel d'associations.....	115
2.2.4 Le bénévolat.....	116
2.2.5 La mise en place d'un dispositif de diffusion.....	119
<b>2.3 Axes de plus long terme et questions méthodologiques.....</b>	<b>119</b>
2.3.1 La mobilisation des sources administratives.....	120
2.3.2 Les associations et le « champ économique » .....	122
2.3.3 Les nomenclatures.....	125
2.3.4 Le critère « marchand - non marchand » et la fonction non marchande	128
2.3.5 Les spécificités associatives.....	130
<b>2.4 Propositions organisationnelles et moyens.....</b>	<b>131</b>
<b>Récapitulation des moyens nécessaires .....</b>	<b>134</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>135</b>
<i>Liste des annexes .....</i>	<i>138</i>

## 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 (Equipe 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.

La situation est nettement plus favorable pour le suivi de l'emploi salarié : la présence de l'identifiant SIREN dans les grandes sources administratives sur l'emploi permet de cerner aisément le champ associatif. Ainsi, dans le fichier de l'UNEDIC, 110.000 établissements dépendant d'associations ont été retrouvés qui employaient 1.200.000 salariés au 31 décembre 1995. Ce chiffre qui illustre la taille des enjeux liés à une amélioration de la connaissance du secteur associatif, demandera à être complété par une analyse fouillée de la nature de ces emplois. Les déclarations annuelles de données sociales (DADS) contiennent un potentiel d'informations sur les établissements employeurs, les salariés et les emplois qui devrait déjà permettre d'éclairer des questions posées sur la gestion de l'emploi associatif.

Bien d'autres sources existent dont il sera opportun de faire l'évaluation au regard des objectifs recherchés. Mais aucune ne permettra de couvrir l'un des thèmes prioritaires de la demande qui porte sur 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.

## LISTE DES PROPOSITIONS

- Proposition n° 1 : « Peignage » du répertoire SIRENE sur les associations employeurs. .... 108
- Proposition n° 2 : Une « exploitation sur mesure » des DADS pour l'élaboration d'un tableau annuel de l'emploi. .... 111
- Proposition n° 3 : Mise en concordance des fichiers CA3 et CA12 de la DGI avec le répertoire SIRENE. .... 112
- Proposition n° 4 : Mise en place d'un groupe de travail « Comptabilité publique-INSEE » sur les conditions d'observation des financements publics, et les possibilités de mobilisation des données comptables recueillies auprès des organismes de droit privé. .... 114
- Proposition n° 5 : Création d'une base de données sur les associations dans le service statistique ministériel (SSM) à créer à la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES - cf. proposition n° 16). .... 115
- Proposition n° 6 : Mise en place et suivi annuel d'un panel d'associations, en liaison avec l'INSEE, le ministère de l'Intérieur et la direction des Journaux officiels, avec une maîtrise d'ouvrage confiée au SSM de la DIISES. .... 116
- Proposition n° 7 : Lancer une enquête sur le bénévolat dans les associations employeurs. .... 119
- Proposition n° 8 : Préparation d'un ouvrage de synthèse annuel sur les associations par le SSM de la DIISES. .... 119
- Proposition n° 9 : Associer la statistique à l'évolution de la réglementation administrative et sociale, sous l'aspect de ses applications possibles à la statistique des associations dans le cadre de la fonction de coordination de l'INSEE et en étroite relation avec le SSM de la DIISES. .... 122
- Proposition n° 10 : Etude de la possibilité de constituer une base de référence pour les petites associations. La maîtrise d'ouvrage de ce projet reviendrait au SSM de la DIISES, avec des partenariats à nouer avec des directions régionales de l'INSEE et des instituts de recherche. .... 125
- Proposition n° 11 : Créer un groupe de travail sur les nomenclatures du non marchand. La production de nomenclatures est enjeu premier pour l'harmonisation et le développement des travaux statistiques, des études et des recherches ; ces nomenclatures fourniront un cadre utile au suivi des activités associatives dans les ministères. La définition de ce cadre devra prendre en compte l'ensemble du spectre des activités concernées tout en satisfaisant aux contraintes méthodologiques gérées par l'INSEE. L'ancrage naturel de ce groupe de travail est à la direction générale de l'INSEE, notamment pour les arbitrages finals, l'animation et le secrétariat du groupe relevant du SSM de la DIISES. .... 127
- Proposition n° 12 : Définition d'un programme statistique spécialisé sur le non marchand. Un tel programme est le cadre dans lequel doivent se construire les

enquêtes, en partenariat entre le SSM de la DIISES et un support à localiser à l'INSEE (cf. proposition n° 15). .....	130
Proposition n° 13 : Améliorer la coordination des études et valoriser les synergies entre les programmes de recherche menés sous l'égide de la MIRE, du Plan Urbain, du CNRS, etc. L'harmonisation et l'enrichissement de programmes d'études éclatés supposent l'utilisation d'outils communs, en particulier de nomenclatures et de référentiels publics. Cette question est au coeur de la relation entre la recherche et la statistique : la réponse passe par une définition claire des missions du SSM relativement à ce domaine, qui pourrait s'appuyer sur les efforts menés par la DIISES pour conforter l'investissement statistique par des études appropriées....	130
Proposition n° 14 : Création d'une commission des services privés non marchands.....	132
Proposition n° 15 : Créer une unité en charge des organismes non marchands à la direction générale de l'INSEE.....	133
Proposition n° 16 : Créer un SSM à la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale. ....	133
Proposition n° 17 : Insertion d'un cadre statisticien, au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Jeunesse et des Sports où, complémentairement à la création envisagée d'un SSM, la DJVA doit être renforcée. ....	134
Proposition n° 18 : Création d'un Centre d'études et de documentation associative au CNVA. ....	134

## Introduction

Les associations sont rarement isolées en tant que telles dans les grandes sources de la statistique publique. Un premier état des lieux sur la connaissance des associations a confirmé le diagnostic qui est à l'origine de la mise en place de la mission « CNIS Associations » du Conseil national de l'information statistique, et de la demande du Premier ministre à l'INSEE ; méconnaissance de l'activité associative, de la contribution des associations à l'emploi, de leurs ressources et des relations qu'elles entretiennent avec leur environnement.

Face à ce constat, un premier recensement des demandes émanant tant du secteur associatif lui-même que des institutions qui, à un titre ou à un autre, s'intéressent, suivent ou s'impliquent dans le développement du secteur associatif, a révélé une liste de besoins aussi vaste que diverse ; si vaste qu'il a été jugé utile de compléter, de reprendre le rapport d'étape validé par la formation « Commerce-services » du CNIS, en mai 1997, par une série d'entretiens approfondis avec des responsables d'associations, de fédérations et de syndicats d'employeurs, ainsi que par des suppléments d'investigation sur les principales difficultés mises en évidence au cours de la première phase de la mission.

Avant de pointer les propositions techniques et institutionnelles qui pourraient constituer les bases du dispositif demandé, il importait de baliser aussi complètement que possible le champ des questions qui interpellent directement la statistique.

Faut-il le rappeler ? La statistique est une discipline de constat objective, quand les bases sur lesquelles elle se fonde font l'objet d'un large consensus et permettent une pluralité d'analyses. Elle n'est ni un instrument de contrôle, ni de mesure de l'efficacité de telle ou telle forme d'organisation ; plus modestement, c'est un outil pour la connaissance. Par nature, deux limites bornent les propositions que peut faire une équipe de statisticiens, celle de la réglementation et celle de l'appréciation.

Un des temps forts de la Mission a porté sur la définition du référentiel des associations, référentiel qui, pour certains, ne pourrait qu'être systématique et exhaustif, mais qui, pour la majorité des participants au Comité de pilotage de la Mission, devait être adapté à la caractéristique particulière de la catégorie juridique « association loi de 1901 ». Laissons de côté les difficultés techniques. Qu'ils soient spécialisés dans le droit public ou non, les juristes convergent sur le point « qu'avant d'être une institution, l'association est un contrat ». Un contrat peut-il être soumis aux obligations d'immatriculation dans un répertoire comme les autres personnes morales ? Quelle que puisse être la réponse à cette question, il est clair que le statisticien n'a pas la capacité de la prendre en charge.

Dans le même ordre d'idées, depuis l'adoption de la Loi au début de ce siècle, l'entité « association » a, pour reprendre l'expression d'un rapport au Conseil économique et social, « rencontré et l'administration, et le marché » ; de fait, le statut associatif est aujourd'hui largement utilisé, et pas seulement, aux frontières du commercialisme ou du service public, tant et si bien que les qualificatifs « para-qualifiants » font florès. Représentants du secteur associatif, acteurs, observateurs et critiques des évolutions récentes ou en cours, tous convergent pour demander une clarification à partir d'une typologie objective, et révéler le poids « réel » des seules associations « autonomes » de toute influence. L'établissement de nomenclatures est l'une des missions de base de la statistique ; la construction de

typologies est un travail d'étude ; ni l'un ni l'autre n'ont vocation à pointer les « moutons noirs » ou à reconnaître les « moutons blancs ».

Au terme d'une mission longue et approfondie, force est de rapporter que, par rapport aux situations précédemment mentionnées, des cas exemplaires ont été cités, et leur exemplarité est largement reconnue ; mais ces cas se comptent en unités, au plus en dizaines d'unités. La mise au point de critères qui permettraient d'aller du particulier au général reste encore un sujet de colloques ou de rapports officiels. Le rôle de la statistique est d'éclairer les débats, non de s'y substituer. Transposée pour la statistique, la question sur la détection des associations « par-quelque chose » ne peut donc qu'être élargie à l'observation de l'environnement dans lequel oeuvrent et s'activent les associations, et à l'analyse des liens qu'elles entretiennent avec cet environnement.

Autre question qui a longuement retenu l'attention de la Mission, l'appréciation de leur « valeur ajoutée sociale », très directement de leur contribution à la création du lien social, plus généralement de leur utilité sociale. Comment est posée cette question ?

D'abord par rapport à l'aspect supposé réducteur de la statistique, plus particulièrement de la statistique économique et des comptes nationaux, notamment. Le rapport de Madame Cheroutre au Conseil économique et social expose très clairement le problème : « dans une entreprise de type traditionnel, il y a toujours une valeur ajoutée sociale, qui vient à titre secondaire compléter la valeur ajoutée économique, qui en est la production fondamentale ; dans l'entreprise de type associatif, c'est la valeur ajoutée sociale qui est première, quelle que soit d'ailleurs la valeur ajoutée économique produite, parfois conséquente ».

La grande majorité des associations, on le verra par la suite, sont des unités à caractère non marchand. Laissant de côté la question de l'évaluation d'une production non marchande à ses coûts de production, procédé réducteur par nature, et avant même de considérer le problème posé par une éventuelle évaluation de la « valeur ajoutée sociale », on peut déjà noter que le travail bénévole n'est actuellement pas valorisé par la comptabilité nationale. Le bénévolat est inhérent à la forme associative : juridiquement, il n'y a pas d'association sans bénévolat. Économiquement, le bénévolat n'est pas négligeable : la plupart des associations qui évaluent leur activité, tentent de valoriser l'apport bénévole. D'un point de vue conceptuel, le système de comptabilité nationale indique que « le travail bénévole pourrait être considéré dans certains cas comme activité productrice... il constitue un facteur de production permettant de créer des biens et services ». Ce n'est que faute d'informations qu'il n'est pas comptabilisé, et son évaluation est renvoyée aux travaux menés dans le cadre du compte satellite de l'économie sociale. Le soupçon de minoration de l'activité associative par la statistique économique n'est donc pas infondé. Pour le lever, ne conviendrait-il pas de ménager une place pour la valorisation des activités bénévoles, alors qu'une place est déjà faite pour l'évaluation de certaines activités « informelles », comme la fraude à la TVA ?

Bien entendu, la demande portant sur la mesure de la « valeur ajoutée sociale » va largement au-delà de la seule évaluation du bénévolat. Cette interrogation, inhabituelle pour la statistique, recouvre plusieurs préoccupations :

- celle qui vient d'être mentionnée, d'une insuffisance de la production d'une unité à caractère non marchand par la seule prise en compte du coût de ses facteurs de production ; une première réponse supposerait le suivi d'indicateurs en

quantités physiques, sur les tâches élémentaires accomplies par les adhérents, le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires accueillis, etc. La Mission a pu observer sur le terrain que les associations qui essaient de mesurer leur activité intègrent déjà cette approche dans leur questionnement ; en raisonnant par analogie, il s'agirait de fédérer ces efforts pour parvenir à un équivalent de ce qu'est la statistique « de branche » aux statistiques industrielles ;

- pour nombre de responsables du secteur associatif, il y a, en outre, une dimension intangible de l'activité associative qui tient à la nature même de la forme associative, à la singularité du statut juridique par rapport à d'autres statuts. Pour beaucoup, les associations sont des personnes de droit privé qui interviennent sur le domaine public ; pour reprendre l'expression d'un professeur d'économie, « les services qu'elles rendent ne sont alors ni tout à fait privés, ni tout à fait publics ». La spécificité associative est déjà un sujet de recherche pour l'économie ; doit-elle faire l'objet de tentatives de quantifications ? Sur ce point, les avis recueillis par la Mission auprès des associations concernées ne sont pas unanimes ; clairement, d'aucuns craignent que la quantification de « l'inquantifiable » aboutisse à la fixation d'objectifs et restreigne in fine leur marge d'autonomie.

Dans sa forme la plus caractéristique, ce que l'on appellera par commodité la forme « mouvement », l'association met en doute l'intérêt même de toute tentative d'investigation de nature économique. Pour l'un des responsables d'un mouvement que la Mission a eu l'occasion de rencontrer, son association ne produit rien ; son champ d'action est celui de « la transformation sociale », les bénévoles sont des militants, et leur activité relève uniquement de la sphère politique. D'où le paradoxe de la demande concernant la spécificité associative adressée à la statistique : plus l'on s'approche des formes les plus achevées ou les plus radicales de cette spécificité, et moins la demande est assurée.

Il n'en reste pas moins que toutes les associations rencontrées, y compris les plus anciennes et les plus institutionnalisées, font toujours référence, à des degrés divers, à cette « forme mouvement », résumant dans cette expression l'adhésion aux valeurs prônées par l'organisation... En même temps, les associations recherchent des compétences pour améliorer l'efficacité de leurs actions, elles se professionnalisent. Entre le mouvement qui vient d'être évoqué et l'association qui met en avant les objectifs et les contraintes de la professionnalisation, la variété des situations est, bien entendu, très large. Autant l'on peut imaginer que la seconde s'intègre sans trop de difficultés dans un cadre de type « statistiques d'entreprise », autant l'insertion de la première dans ce cadre, on l'a vu, pourrait s'avérer incongrue.

L'on devine bien qu'un dispositif permanent d'observation des associations ne saurait se déduire de la simple transposition des dispositifs existants. Par ailleurs et du point de vue de la statistique, quels sont les vrais enjeux d'une extension des dispositifs existants, originellement conçus pour l'observation des acteurs privés du secteur privé, à des acteurs privés du secteur public ?

Quels sont les points de jonction possibles entre la réalité associative, telle qu'elle a été décrite pour les rapporteurs de cette Mission, et la statistique économique, telle qu'elle est pratiquée par la statistique publique ? Telles sont les principales questions auxquelles ce rapport cherche à apporter quelques éclairages, avec l'ambition de proposer plus des éléments d'architecture du système à construire, qu'un dispositif « clés en mains ». Une des commandes du CNIS se référait explicitement à l'ingénierie statistique : la complexité du sujet qui justifie la durée de cette Mission, supérieure aux délais initialement prévus,

n'autorise pas une réponse en termes simples de mise en oeuvre d'outils existants, ou de combinaison d'outils existants. Pour faire référence à des métiers de services qui se sont développés dans la période récente, la réponse de la Mission à la question posée par le CNIS relève du « conseil en stratégie » plus que de l'ingénierie.

Ce rapport est organisé en deux parties, la première avec l'objectif d'établir un diagnostic de la situation, la seconde présentant des propositions d'ordre technique et institutionnel pour la construction du dispositif.

## 1ERE PARTIE - LE DIAGNOSTIC SUR LA SITUATION

Quelles sont les lacunes majeures auxquelles un dispositif statistique sur les associations devrait répondre ? A cette question préalable, des éléments de réponse seront apportés à partir d'une présentation et d'une analyse de la demande, et après un audit de l'information existante.

### 1 Présentation de la demande

Provenant de plusieurs horizons - les responsables associatifs, les autorités de tutelle et les chercheurs - la demande de connaissances sur les associations est multiple et multiforme ; elle est analysée, ici, selon l'intensité de l'intérêt des demandeurs pour le sujet, et en distinguant selon l'étendue du champ de compétence, interassociatif ou sectoriel.

#### 1.1 La demande interassociative

Sur l'**interassociatif**, le Conseil national de la vie associative (CNVA) et la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES) portent de conserve la demande d'une statistique d'association. D'entre les ministères qui ont une compétence interassociative, c'est le ministère de l'Intérieur et son bureau des associations et des fondations qui est le plus concerné par la modernisation du statut de « l'association reconnue d'utilité publique » avec la responsabilité de l'élaboration de critères de reconnaissance d'utilité sociale. Au ministère de la Jeunesse et des Sports, la direction de la Jeunesse et de la Vie associative (DJVA) gère les relations avec les associations d'éducation populaire et les mouvements de jeunesse, vaste domaine qui touche aux loisirs, au social, à l'éducation et à l'environnement. En matière d'informations, les priorités souhaitées par cette direction vont clairement à l'aspect économique, le thème « emploi » inclus, puis à la description des produits de l'activité associative, enfin aux cursus des dirigeants. Autre ministère ayant une couverture interassociative, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, notamment sa direction du Budget, s'intéresse d'abord au coût des emplois créés, en termes de subventions. Au-delà des seules « associations » la question porte sur l'ensemble des « organismes sans but lucratif » ; de fait, dans les ouvrages de fiscalité, le terme « association » n'est jamais mentionné.

##### 1.1.1 La Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale

La DIISES interroge la statistique publique sur la prise en charge du champ d'intervention économique des organismes sous statut « Loi de 1901 », tout en assortissant cette demande fondée sur un critère juridique, de la prise en compte de critères à définir permettant des structurations et des recompositions de ce champ « Loi de 1901 » : depuis son invention au début du siècle, le statut associatif a été largement utilisé, souvent et peut-être de plus en plus souvent, aux limites des principes prévus par le législateur, parfois au-delà ; le dispositif statistique demandé par la Délégation doit permettre de disposer, outre d'un cadrage général du « champ 1901 », d'une base solide pour ceux qui souhaiteraient entreprendre des analyses différenciées.

En plus de cette demande d'éclairage sur l'utilisation de la forme juridique associative, **la connaissance de l'emploi associatif** est hautement prioritaire pour la Délégation à l'économie sociale. Dans ce domaine très sensible, les chiffres

globaux sont réducteurs. Une ou des typologies sont à inventer qui permettraient de distinguer entre **les emplois fragiles**, tels que ceux des intermittents professionnels de la culture, ou encore les interventions ponctuelles correspondant à des vacances, **les emplois non formalisés**, comme les contrats « emploi-solidarité », substituts aux missions d'intérim dans le secteur marchand, enfin, **les emplois permanents** selon qu'ils sont à temps plein ou à temps partiel. A cette catégorisation, il conviendrait d'ajouter la prise en compte d'une dimension sectorielle. Une telle approche devrait permettre d'aborder la problématique « emplois-ressources » des associations dans un cadre plus large que celui du calcul mécanique de l'efficacité des seules ressources monétaires.

Pour la DIISES, les informations recueillies dans le cadre des actions menées avec le concours du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA), fonds qui soutient des actions de formation en faveur des bénévoles, constituent un gisement qu'il conviendrait de mieux exploiter. Le fonds finance des programmes de formation en faveur des bénévoles, des études associatives, ainsi que des expérimentations.

Pour la Délégation, **une approche statistique du bénévolat est, en général, une première priorité**, à assortir d'une focalisation sur la composante structurée et permanente de ce bénévolat, qualifiée de « bénévolat organisé ».

### *1.1.2 Le Conseil national de la vie associative*

Au sein du Comité de pilotage de la mission, les représentants du CNVA ont activement contribué à l'expression de la demande de statistiques sur les associations, puis acté que l'ensemble des besoins avaient été recensés dans le rapport d'étape.

Parmi ces besoins, trois sujets sont mis en avant pour lesquels le Conseil souhaite une priorité particulière. **Le premier** renvoie à la demande de typologie du « champ 1901 » précédemment exposée et **porte sur le repérage des relations entre les pouvoirs publics et les associations.**

De la simple subvention à la « transparence » ou à la « gestion de fait » en passant par la directive, le conventionnement et les multiples formes d'agrément, un écheveau complexe de relations s'est progressivement noué entre les associations et les pouvoirs publics. Dans un contexte de pause budgétaire et de recentrage de l'Etat sur ses fonctions régaliennes, d'aucuns avancent que de plus en plus de fonds publics passeront vraisemblablement par les associations ; les promoteurs de cette évolution en attendent une « baisse du risque technocratique » et une implication de l'usager dans le développement de nouveaux services ; pourtant, une telle évolution n'est pas non plus sans risques, par désintérêt des pouvoirs publics sociétaires de l'association, ou pour dirigisme, dans le cas des associations qualifiées par les spécialistes du droit public de « transparentes », quand l'existence même de leur personnalité morale est alors contestée.

Le manque de références est particulièrement souligné dans le cas des associations municipales ; alors que l'identification des plus grosses associations nationales, au cas par cas, peut être imaginé sans trop de difficultés, le repérage des associations municipales supposerait des critères indiscutables et opératoires. En parallèle à la mission des statisticiens, l'élaboration de rapports a été confiée à de hauts fonctionnaires, notamment sur la mise au point de critères de distinction entre les associations, parfois qualifiées de « faux-nez » de l'administration et les autres. Par rapport à la statistique, la demande du Conseil s'inscrit dans cette approche : il est clair, en effet, que sa prise en compte intégrale par la statistique

publique suppose d'abord que les rapports de l'Administration, en cours au moment de la mission, aient abouti à des propositions concrètes traduisibles en concepts statistiques.

Pour le CNVA, une priorité de même rang va à **une évaluation neutre du montant des fonds publics attribués aux associations** ; par rapport à la situation actuelle, où toute méthode sérieuse de comptabilisation de ces fonds publics est impossible à mettre en œuvre, le Conseil n'hésite pas à qualifier les données actuelles « d'absurdes ». Les investigations menées par la mission sur les fichiers administratifs auxquels elle a eu accès, ont permis de mettre en évidence un flou certain sur la définition même de la catégorie juridique associative. Il y a là un problème de vocabulaire professionnel : alors que le vocabulaire juridique donne un rôle essentiel à la « non-lucrativité » dans la définition de l'association, le vocabulaire fiscal s'intéresse exclusivement à l'aspect « non-lucratif » du statut juridique ; tant et si bien que le terme « association » n'apparaît pas une seule fois dans le code général des Impôts, en faveur de celui, plus vague, « d'organisme sans but lucratif ». Dès lors, il n'est pas légitime d'assimiler des données relatives aux seconds à des statistiques d'associations.

La mission a pu reconnaître qu'une situation similaire prévalait du côté des organismes sociaux : ces derniers codent le statut juridique de leurs affiliés, pas seulement en fonction de leur situation de jure, mais surtout en rapport avec leur position par rapport à la réglementation sociale, ce qui, naturellement, est de bonne gestion du point de vue de la pratique administrative. Par contre, du point de vue de la statistique, il faut être conscient du fait qu'actuellement, la notion « d'association » au sens de la Loi de 1901 ne recouvre pas exactement les mêmes réalités selon l'administration consultée. Ici, l'écart s'analysera au regard du principe de non-lucrativité, là, par rapport à la réglementation sociale, dans toute une série d'autres cas, il est facile d'imaginer que le service distributeur de subventions privilégiera ses propres critères à côté de ceux retenus par le droit pour délimiter la catégorie associative. De cette variété d'interprétations, provient une cacophonie qui explique la demande des responsables du secteur associatif d'une harmonisation des données actuelles, qui leur sont parfois opposées, autour d'une notion centrale qui serait celle d'« association Loi de 1901 » stricto sensu.

Illustrée et développée sur le seul thème particulièrement sensible des subventions, cette idée pourrait être élargie à l'ensemble des données de cadrage relatives aux associations : selon le critère retenu, catégorie juridique au sens du répertoire SIRENE ou forme juridique au sens de la fiscalité, la mission a pu constater que l'évaluation du même chiffre d'affaires pouvait varier du simple ... à un montant proche du double. Et pour revenir au problème du cadrage des subventions, il faudrait en plus de la simple question technique d'harmonisation des définitions juridiques, en outre, affronter le sujet de la clarification de la notion même de subvention, notion si floue que la mission lui a préféré l'expression de « concours public » ; un concept reste à bâtir, en fonction, notamment, des différentes finalités du financement public.

Troisième demande prioritaire formulée par le CNVA, celle portant sur **l'élaboration d'indicateurs de vie démocratique** ; clairement, on est là en dehors du champ des statistiques économiques, sinon en dehors du champ de l'économique. En dépit de son caractère inhabituel, cette demande n'a pas été négligée, et elle a été explicitement intégrée dans le guide d'entretien utilisé pour la phase de terrain de cette mission. En général, les statuts ont été obtenus, avec quelquefois, des indications sur le mode de fonctionnement de l'organisation.

Le premier constat que l'on peut faire, c'est l'extrême diversité de ces règles et de leurs modes de mise en œuvre. En effet, la Loi de 1901 laisse une liberté totale à l'association pour la définition de ses règles de fonctionnement ; seule la déclaration de constitution est obligatoire pour la reconnaissance de l'existence de la personne morale, avec une certaine normalisation des informations demandées au moment de la création. Pour la suite le décret d'application de la Loi prévoit seulement de signaler « les changements de personnes chargées de l'administration ou de la direction, le changement d'adresse du siège social... » et que « les modifications apportées aux statuts » et ces changements soient « transcrits sur un registre tenu au siège de toute association déclarée ». Ces statuts et ces documents sont publics, de même que la liste des associations adhérentes aux « unions d'associations ayant une administration ou une direction centrale ».

La réalité observée dans les associations rencontrées s'inscrit bien dans ce cadre avec des situations extrêmes : dans telle association, des statuts-types sont prévus par la tête de réseau pour toute nouvelle association adhérente ; a contrario, dans telle autre, chaque association de base a ses propres règles d'organisation et de fonctionnement. Pour une grosse association gestionnaire, la vie démocratique est assurée, à côté de l'assemblée générale annuelle, par un système spécifique de commissions nationales et de délégations au sein desquelles s'élabore la politique de l'organisation. Pour une fédération qui se situe au cœur de la problématique du lien social, « la vie associative, c'est, pour chaque association adhérente, un conseil d'administration actif et représentatif irriguant des activités qui vont du bénévolat de base à la gestion des coopérations avec les grandes institutions ... ».

Le nombre de cas relevés par la mission est certainement trop faible pour prétendre dégager les principes d'une typologie un peu générale. Sans vouloir épuiser la diversité des schémas de fonctionnement retenus par les acteurs associatifs, trois dimensions peuvent amorcer un début d'analyse :

- une dimension historique qui renvoie au contexte social, idéologique, des époques successives ; il devrait être possible de reconnaître un effet de génération non seulement dans les projets mais aussi dans les types d'organisation mis en place, entre les associations créées dans l'immédiat après-guerre, celles promues par la génération du baby boom, et celles des années 90 initiées par les enfants des précédents ; dans les exemples cités, cet effet est net ;

- la dimension sectorielle est certainement majeure ; selon que l'on est dans le secteur du sport, dans celui du sanitaire et social habituel, du socio-culturel, de l'environnement, des nouveaux services, ou de la lutte contre la précarité, le statut associatif est adapté et décliné en fonction du contexte réglementaire et de la sensibilité des professionnels du domaine. Le vocabulaire est différent : dans le sanitaire et social, il est usuel de distinguer les associations « gestionnaires » et les associations « militantes », selon qu'elles administrent des équipements souvent lourds, ou qu'elles animent des réseaux structurés de bénévoles et de sympathisants. Dans le secteur culturel, le statut associatif est d'abord recherché pour son aspect libertaire ; il rencontre naturellement l'intérêt des octroyeurs de subventions qui apprécient la transparence comptable du statut, dans le sens d'une facilité d'accès aux informations que nul autre statut juridique ne permettrait. Le secteur culturel a également à gérer des équipements coûteux en même temps qu'il lui faut attirer et fidéliser le public qui fera vivre les spectacles ; finalement, une association dite « fermée » qui réunit les pourvoyeurs de fonds à la structure

gestionnaire de l'équipement côtoie l'association qualifiée d'« ouverte » qui accueille les bénévoles et les spectateurs. La problématique est autre dans le domaine sportif où une caractéristique forte est la délégation de pouvoir public pour la gestion et l'application de la réglementation sportive ... encore autre, dans le domaine de l'environnement, etc.

- enfin, il y a la dimension idéologique. Cet axe serait positionné d'un côté par les mouvements qui revendiquent une attache confessionnelle, politique, etc. et de l'autre par les organisations où le caractère professionnel est prééminent, voire exclusif. Le plus souvent, les deux aspects « mouvement » et « professionnel » sont présents ; mais, ils peuvent s'opposer comme dans le cas d'un mouvement déjà cité qui décrit son domaine d'activité, comme étant le « champ de la transformation sociale » et qui déclare ne rien produire, ou encore, à l'autre extrême, celui d'un groupement d'employeurs qui tient son originalité de ce qu'il n'est pas issu d'un mouvement, et qui demande la neutralité idéologique et confessionnelle à ses membres en interdisant dans ses statuts « toute discussion politique, philosophique ou religieuse dans toutes les instances de l'Union ».

Entre ces deux exemples typés, toutes les associations rencontrées revendiquent et une inspiration de type mouvement et une part de professionnalisation, la pondération entre les deux traduisant l'originalité de l'organisation. Pour analyser la demande, il est cependant utile de distinguer ce qui relève de la première de ce qui procède de la seconde.

Concernant le bénévolat, le clivage est tangible au niveau du vocabulaire, ici, l'on préfère parler de militantisme, mais au-delà, le responsable d'un mouvement ne voit pas l'utilité d'une valorisation du travail bénévole ; pour la plupart des associations, par contre, la mesure du bénévolat est une priorité pour faire apparaître la réalité de leur poids socio-économique, en même temps qu'est reconnue la nécessité d'une distinction entre les activités bénévoles qui contribuent directement à la vie de l'association, parfois qualifiées « d'activités citoyennes », et qui n'auraient pas à être évaluées en termes monétaires, et celles qui participent au fonctionnement et à l'activité de l'organisation et qui, d'une façon ou d'une autre, pourraient être assurées par un tiers salarié. Dans le même ordre d'idées, la demande d'indicateurs de vie démocratique est fortement soutenue par ceux qui s'intéressent moins ou pas du tout à la quantification économique.

Une des seules propositions concrètes pour aborder ce point provient d'un mouvement qui, à titre d'exemple, avance une liste de « bons » indicateurs de vie démocratique :

- l'absence de salariés au conseil d'administration ;
- l'élection des administrateurs par les adhérents ;
- la tenue régulière d'assemblées générales ;
- la diffusion des procès-verbaux aux adhérents, et plus généralement, la bonne information des adhérents, avec la communication sur le projet de l'association et la transparence sur les positions prises au plan national ...

A cette liste, il est proposé d'ajouter des thèmes comme la place faite aux bénévoles dans la structure, notamment leur rôle dans le pilotage de l'association et la part des financements privés dans les ressources de l'organisation.

Force est de reconnaître que ce thème des indicateurs de vie démocratique a été peu abordé durant la phase de terrain de la mission, ce qui n'est pas étonnant, puisqu'il s'agit d'abord d'une demande « interassociative » plus

que d'une demande des associations elles-mêmes dont les domaines d'intérêt sont naturellement plus ciblés.

Avec cette demande, est-on tout-à-fait hors champ de l'économique, et d'abord, hors champ de la simple mesure statistique des données de cadrage ?

La mesure statistique des grands agrégats économiques, effectuée en Comptabilité nationale notamment, est, en principe, neutre vis-à-vis de la forme d'organisation de l'unité observée, de sa forme juridique comme de ses règles d'organisation. La ventilation faite entre « sociétés » et « administrations publiques ou privées » ne vise qu'à prendre en compte les critères du marché pour l'évaluation de la production : selon que la « société » écoule sa production aux prix du marché ou selon que « l'organisation publique ou privée » offre des services individuels ou collectifs, en partie ou en totalité à partir de subventions et de contributions privées, le mode d'évaluation diffère. Bien entendu, la comptabilité nationale n'exclut pas l'idée d'une mesure d'agrégats pour une catégorie particulière d'agents ; mais cette mesure se fera en dehors du « cadre central », dans un « compte satellite » par exemple.

La réalisation d'un compte satellite suppose, parmi les préalables, d'avoir délimité son champ, en termes d'agents concernés et de produits caractéristiques ; elle suppose aussi l'existence de données que le cadre comptable vise à ordonner et à synthétiser ; le compte satellite est moins une réponse en soi, que l'aboutissement d'un processus statistique complet.

Par ailleurs, pour les demandeurs, et en premier lieu pour le CNVA, la demande d'indicateurs de vie démocratique est liée à l'« économique » : cette demande fait écho à celle déjà mentionnée de typologie excluant les associations dépendant des pouvoirs publics d'une part, et aussi les associations fortement engagées dans des activités de marché ; selon ces critères de dépendance et d'origine des ressources, resterait alors la « vraie association » qui, sachant équilibrer ses sources de financement, préserve son autonomie vis-à-vis de ses bailleurs de fonds et du marché : à cette approche « en creux », le filtre des indicateurs de vie démocratique devrait conduire à une définition positive, symétrique par rapport à la précédente et cohérente avec elle.

A ce stade, il est important de noter que **cette demande du CNVA est fortement appuyée par le Comité de liaison des services du Conseil national du patronat français (CNPFF)**. Pour le représentant de ce Comité qui fonde son analyse sur l'observation du secteur des exploitants d'installations sportives, **les points qu'un dispositif d'observation statistique sur les associations devrait permettre de clarifier sont :**

- **la réalité de la « vie démocratique »** des structures associatives avec l'existence d'un conseil d'administration, la tenue d'assemblées générales, plus généralement tout ce qui relève du caractère démocratique et désintéressé de la gestion de l'organisme ; le Syndicat national des exploitants d'installations et de services sportifs (SNEISS) souligne l'intérêt qu'il y aurait à disposer de critères, d'indicateurs, dans ce domaine, car ils seraient, sans nul doute, discriminants ;

- les relations avec les collectivités qui aident les associations ; des obligations sont déjà prévues par la loi, y compris celle de valoriser les apports en nature ; il serait souhaitable que la possibilité d'exploiter les informations fournies dans le cadre de ces obligations soit étudiée. **Les organismes titulaires de contrats, de conventions, etc. avec les collectivités locales devraient, comme les entreprises, figurer dans SIRENE.**

- les rapports avec les clients, les usagers, les adhérents ; le SNEISS propose que l'obligation d'immatriculation au répertoire SIRENE soit étendue à tout organisme qui facture des prestations, y compris pour les facturations qui ne sont pas soumises à TVA ;

- des variables comme le montant du chiffre d'affaires, l'importance de l'effectif salarié, etc. devraient permettre **d'identifier un seuil d'accès à une logique commerciale dans l'exercice de l'activité**. A contrario, il est clair, pour le syndicat professionnel, que les associations fonctionnant exclusivement au profit de leurs membres, joueurs de boules, petits clubs, etc. ne rentrent pas dans cette dernière logique ; un seuil, par exemple un volume d'affaires dépassant le million de francs, est donc à proposer.

Le CNPF s'accorde donc, avec le CNVA, pour demander que la statistique publique ne se limite pas à la mesure du poids économique du « champ 1901 », au sens strict du critère juridique, mais tâche, au sein de cet univers disparate, de prendre la mesure des « vraies » associations, le sens de ce qualificatif étant finalement très proche de celui proposé par les représentants du secteur associatif.

Cette demande rejoint le point de vue de la recherche et de la théorie économique qui a adopté le terme **d'organisation à but non lucratif**, avec une proposition de définition reposant sur une série de critères : être formelle, privée, indépendante, ne pas distribuer de profits, impliquer des bénévoles, être non religieuse et non politique<sup>1</sup>. Si les critères d'existence d'une forme institutionnelle privée, de non-lucrativité et de bénévolat renvoient directement au statut juridique 1901, on voit bien que le seul statut juridique ne suffit pas pour caractériser l'organisation à but non lucratif de la théorie économique. Et si les conditions sur les caractères non religieux ou non politiques ne sont pas considérées comme majeures, la présence d'un critère d'indépendance ainsi que l'interprétation faite des caractères formel et privé de l'organisation<sup>2</sup> renvoient aux questions qui viennent d'être évoquées. Finalement, pour l'économiste, ce qui caractérise l'association, c'est un ensemble de conventions autour desquelles les acteurs partagent des justifications et élaborent des compromis entre logiques d'action ou « grandeurs » d'ordre différent.

La convergence notée entre les expressions des demandes du CNVA et du CNPF se retrouve sur un autre point extrêmement sensible pour les uns comme pour les autres, à savoir l'appréciation par les statisticiens du caractère marchand ou non marchand d'une entité ou d'une activité économique.

Vu l'importance de ce point, il sera analysé ultérieurement. Pour ce qui concerne seulement l'aspect demande, l'on notera seulement ici les principales motivations de cette convergence :

- les représentants du CNPF contestent le principe même d'une distinction « marchand - non marchand » au sein des activités de services, l'idée générale étant qu'il n'y a pas, aujourd'hui, de raison économique à « réserver » des activités à des formes d'organisation particulières, notamment les formes de statut public ou para-public ;

- cette contestation rejoint les critiques des représentants du secteur associatif, pour lesquels cette dichotomie « marchand - non marchand » introduite par les statistiques est, au pire, un indice de lucrativité au sens fiscal.

---

<sup>1</sup> Salamon et Anheier (1994).

<sup>2</sup> Le secteur sans but lucratif. E. Archambault. *Economica*.

Les tenants de cette dernière alternative font valoir que **la notion juridique d'activité commerciale** relève de la doctrine, et non du droit positif ; la notion d'activité économique n'ayant aucune assise juridique, la crainte est que le critère marchand de la statistique soit assimilé avec la notion d'activité commerciale et lucrative.

La contestation précédemment rapportée comme les craintes qui viennent d'être citées ne sont pas totalement infondées : certes, la nouvelle génération de nomenclatures d'activités et de produits entrée en vigueur au début des années 90 a clairement écarté le critère « marchand - non marchand » de la délimitation des activités économiques, alors que les nomenclatures des années 70 distinguaient des secteurs marchands, des secteurs non marchands, et des secteurs à caractère mixte, au sein des activités de services. Ainsi, certains services comme les services de soins et d'éducation notamment, étaient-ils séparés, selon qu'ils étaient rendus par des acteurs de statut public ou privé. Le peu de pertinence de cette distinction au regard des comparaisons internationales notamment, a conduit à son abandon dans les nomenclatures actuelles.

A présent, la nomenclature des activités française (NAF), directement issue de celle de la Communauté européenne, elle-même décontraction de la classification internationale type des industries (CITI) des Nations unies, ne fait plus apparaître le critère marchand ou non marchand des activités : tous les services de santé, d'action sociale, d'éducation, etc. sont regroupés sous les mêmes rubriques indépendamment du statut public ou privé du prestataire.

Disparu des nomenclatures d'activités, le critère « marchand - non marchand » reste au niveau de l'unité, entreprise ou organisation, qui exerce l'activité ... et pour cause ! En effet, les comptes nationaux doivent pouvoir continuer à délimiter le champ des « sociétés et quasi-sociétés », celui des unités marchandes, celui des « administrations privées » financées principalement par les contributions des particuliers, et surtout, celui des « administrations publiques » alimentées par les concours publics ; surtout, puisque le critère de Maastricht, par exemple, sur la limitation du déficit des finances publiques s'appuie sur l'utilisation du critère non marchand.

Enfin, la recherche économique s'intéresse aussi à ce critère, défini comme la possibilité de calculer l'efficacité du service rendu à partir d'un ratio synthétique prenant en compte des « grandeurs classiques » pour préciser la limite entre sphère marchande et non marchande.

Pour conclure la liste des demandes généralistes portées par les représentants du secteur associatif, il faut revenir sur la question d'une mesure de la création de valeur ajoutée associative, valeur ajoutée sociale qui serait générée d'une manière spécifique par les associations. D'emblée, il convient de préciser que cette demande, assez originale pour la statistique, n'est pas portée avec la même priorité que les questions précédentes.

Les économistes qui cherchent une théorie socio-économique des organisations non lucratives transcrivent cette préoccupation en considérant que « l'organisation sans but lucratif, comme toute organisation, remplit une fonction économique et une fonction sociale. Mais contrairement à l'organisation lucrative, la raison première de l'existence de l'organisme sans but lucratif n'est généralement pas d'ordre économique ou pas uniquement d'ordre économique »<sup>3</sup>, affirmation qui fait singulièrement écho à la citation déjà faite du rapport au Conseil économique et

---

<sup>3</sup> cf. B. Enjolras

social. Pour éviter l'écueil de « l'économicisme », certains chercheurs proposent « une analyse socio-économique, fondée sur une théorie de l'action sociale, englobant mais dépassant la théorie de l'action purement économique ». En clair, c'est le rôle des associations qui est en jeu.

Si la mission a pu engranger un matériel souvent riche mais varié sur le sujet, force est d'admettre que l'on reste encore loin d'une vraie réponse à la question posée par les responsables associatifs, au moins en terme de traduction en problématiques adressables à la statistique. D'une certaine façon, cet aléa n'est pas vraiment surprenant, si l'on a à l'esprit l'état de la recherche économique sur les organismes sans but lucratif : en dépit de trente ans de contributions théoriques et empiriques comportant des avancées majeures sur l'origine du secteur non lucratif, l'élaboration d'une théorie unifiée de l'organisation non lucrative reste une ambition.

La question n'ayant pas encore trouvé de réponse dans le domaine de la recherche, la statistique pourrait-elle faire progresser les choses, éventuellement en éclairant des zones d'ombre, et comment ? Tel est l'esprit dans lequel furent menés les contacts avec les associations.

Au-delà de la simple préoccupation selon laquelle, s'il y a quelque chose à mesurer, il importe que la dimension associative soit prise en compte, trois questions ont émergé : que mesurer ? comment ? et par qui ?

Que mesurer ? Bien entendu, cela dépend d'abord du champ dans lequel opère l'association, champ qui est déjà extrêmement varié, en dépit de la petitesse du panel consulté : bien que limité, au départ, au sanitaire et au social étendu, la douzaine de réponses obtenues couvre pratiquement l'intégralité de l'axe identifié comme pouvant ordonner les associations des « professionnelles », avec les gestionnaires d'équipements lourds et les groupements d'employeurs, aux « mouvements » à caractère idéologique, politique ou confessionnel, en passant par les développeurs de projets et les militants associatifs engagés dans les services sociaux de proximité.

Pour le gestionnaire d'équipements sanitaires, la production de valeur ajoutée sociale, c'est évidemment la remise sur pied de personnes actives, et dans le médico-social, la stabilisation des phénomènes de violence dans la société, et l'amortissement des effets de la crise ; aucune dimension associative n'est mentionnée. Dans les associations de parents d'enfants inadaptés, la prise en charge d'un enfant, « c'est un véritable projet de vie qu'il faut être en mesure d'offrir et d'assumer ». Un autre aspect de la valeur ajoutée sociale provient du rôle que les représentants peuvent jouer, au travers de leurs différents mandats, comme porte-parole de la population d'exclus de la représentation sociale. Les foyers de jeunes travailleurs mènent une réflexion approfondie sur le sens et l'intensité de leur engagement en direction des jeunes actifs ; au-delà de la certification officielle et des aspects qualité qui relèvent de démarches institutionnelles, il s'agit de promouvoir une valeur d'usage du foyer qui renvoie à l'aspect habitat plutôt qu'à celle du seul hébergement et une valeur symbolique qui recouvre tout ce qui peut être fait pour aider le jeune à se trouver des formes de légitimité sociale. Des outils d'évaluation de projets ont été mis au point.

Venant de deux groupements d'employeurs couvrant des domaines différents, pour l'un, les services à domicile, pour l'autre, la sauvegarde de l'enfance, les opinions se rejoignent sur le fait que ce n'est pas sur la qualité du service rendu que peut se faire la différenciation avec les professionnels du secteur

lucratif, même si cet aspect qualité est au centre des préoccupations, avec des démarches de labellisation et de certification parallèles à celles des autres prestataires marchands. Pour le premier, l'originalité de la réponse associative au marché serait à chercher dans une autre dimension qui relève du contact humain et du temps de présence ; il n'y a pas de « plus associatif » sur la qualité intrinsèque de la prestation pour le second, c'est l'ambition d'intervenir sur la cause et pas seulement sur les effets de la fracture sociale qui relève du statut associatif ; concrètement, c'est le maillage de la zone permis par ce statut qui est susceptible d'apporter une réponse à cette ambition.

L'Union des associations d'aide à domicile en milieu rural (ADMR) reconnaît également que les modes d'intervention des différents acteurs, publics, privés et associatifs sont très proches, avec un même souci de qualité pour le recrutement des salariés, etc. Pour cette Union, la différence est à rechercher du côté de l'engagement des bénévoles. Son organisation et son fonctionnement ménagent un rôle original et important aux bénévoles ; au contraire de la plupart des organisations où les salariés encadrent et animent les réseaux de bénévoles, ici, ce sont des bénévoles qui administrent les salariés, aides ménagères ; dans les associations locales, il n'y a pas d'administratifs salariés, et ce sont des bénévoles qui gèrent les plannings d'intervention, établissent les fiches de paie, etc. Finalement, l'association estime que, dans son organisation, la plus-value provient de la mise en jeu des trois acteurs, personne aidée, intervenant et bénévole producteur de lien social et de sens.

Avec ce dernier terme, l'on touche à ce qui a été appelé la dimension « mouvement », toujours plus ou moins présente dans toute fédération, mais particulièrement marquée chez certaines qui se réclament comme tel.

Pour la Fédération nationale des familles rurales (FNFR), c'est la notion même d'adhésion qui est centrale, l'objectif du réseau, en terme de valeur ajoutée sociale, étant de toucher toutes les familles, quels que soient leur origine professionnelle, leur niveau de revenu, etc. A la Fédération, un paramètre important est donc la composition socio-démographique des adhérents.

Issus de la composante rurale et agricole de l'éducation populaire, les centres d'initiative pour la valorisation de l'agriculture et du milieu rural (CIVAM) mettent aussi l'accent sur la dimension « mouvement », en se différenciant des institutions et des organisations agricoles classiques ; l'activité première du réseau étant la construction de projets et l'accompagnement à leur mise en œuvre, la recherche de compétences prime évidemment sur l'objectif précédent d'adhésion. Ici, la valeur ajoutée associative c'est la promotion de services réutilisables sur l'exploitation agricole, services innovants relevant de la logique d'une « agriculture durable ». La lecture économique des résultats du réseau est donc à concevoir en termes de revenus dans les exploitations, d'impact sur la promotion du territoire, etc. Une part importante de l'activité des centres repose sur du bénévolat, ici qualifié de « bénévolat de projet ».

Jusqu'ici considérée comme une dimension essentielle de l'action associative, la production de lien social devient d'abord et tout simplement la caractéristique première de l'activité des organisations engagées dans la réadaptation sociale, la prise en charge des situations d'urgence, en bref, le caritatif et l'humanitaire « fort ». Là, le lien social n'est plus seulement une valeur ajoutée, mais, comme le mentionne le représentant de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS), **la production non marchande essentielle**. Qu'il s'agisse de cette fédération, des centres sociaux, du

Secours populaire, et du Secours catholique, le public visé est celui des adultes en passe de rompre ou ayant déjà rompu les liens avec la société. Là, les situations se passent de discours. Pour la réponse, on revient très spontanément aux racines mêmes du discours associatif : c'est la forme associative, par essence, qui est productrice de lien social, car « elle met en mouvement des citoyens isolés pour éviter des drames sociaux ». Au Secours populaire, il s'agit de donner une réponse à l'urgence, très concrètement de redonner à la personne accueillie une capacité d'être acteur de sa vie quotidienne et de sa vie de citoyen. Dans ces grands réseaux d'urgence sociale, une évolution est en cours qui peut se résumer dans la formule « pas pour, mais avec » les intéressés. Il s'agit moins de promouvoir l'acte gratuit du don que de stimuler des connivences entre aidant et aidé, de sorte que « l'aidé devienne à son tour aidant ».

Cette démarche, visant à ce que certains qualifient « d'auto-production des personnes aidées », relève d'une extension, à imaginer, du modèle entrepreneurial inventé pour les organismes sans but lucratif.

Avec cette dernière approche innovante, il semble qu'on touche aux limites de la quantification : de manière explicite, les représentants des centres sociaux ont mis en garde la mission par rapport à une approche systématiquement quantifiée en termes de populations bénéficiaires par exemple ; en même temps, ces derniers s'interrogent sur l'idée selon laquelle toutes les dimensions de l'action associative seraient in fine descriptibles. Cette dernière interrogation rejoint d'autres analyses, notamment celle du Secours populaire qui émet des doutes sur la possibilité et la pertinence d'une mesure du lien social et de la participation à la vie associative ; le Secours catholique recherche seulement des outils d'évaluation des actions menées, de manière très pragmatique, c'est-à-dire en voulant éviter que le coût de gestion de ces outils nuise à la mission première du réseau, qui est l'action.

Comment mesurer la valeur ajoutée associative ? et à qui confier la mesure ? Quand ces questions ont été abordées, elles étaient souvent liées dans l'esprit de nos interlocuteurs. D'abord, il faut rapporter que seule une petite minorité de nos correspondants ont spontanément adressé ces items. Chez des gestionnaires d'équipements et pour des acteurs du social d'urgence, ce fut clairement pour dire que **cette évaluation, si elle devait avoir lieu, devrait être confiée à un tiers institutionnel, éventuellement au mouvement associatif**. Pour d'autres, impliqués dans les nouvelles concurrences sur les services de proximité, il s'agit simplement de comparer l'efficacité des différentes formes d'organisation. Quant à l'idée avancée au cours de la mission, de rassembler des indicateurs physiques, selon une approche de type « statistiques de branches », elle suscite une mise en garde des centres sociaux qui sont sceptiques quant à l'intérêt d'une quantification en termes de populations bénéficiaires.

Au final, que retenir de cette demande ?

- d'abord, qu'elle n'a pas été présentée comme étant de première priorité ; ce n'est pas un préalable pour la mise en place du dispositif ;
- ensuite, qu'il y a une demande réelle de mesure de l'efficacité de la forme associative, et cette demande n'émane pas des seules associations, mais aussi des partenaires qui subventionnent, le ministère du Budget, des administrations centrales, mais aussi des collectivités locales qui veulent disposer d'un bilan « coûts-avantages » des activités associatives pour leurs administrés ;
- en sus de ce bilan « coûts-avantages » dont les associations rencontrées ne contestent pas le principe, il reste une demande de la part du mouvement associatif

lui-même, de reconnaissance ou d'affirmation d'une spécificité associative, qui, le plus souvent, fait référence aux idéaux de base. L'absence d'un modèle économique de référence pour l'organisation sans but lucratif nourrit les craintes que la réponse à la demande des associations reste partielle.

Il est un fait que, des quelques rencontres induites par la mission, ici, un mouvement, là, des bénévoles du service de proximité, dans un troisième cas, des bénévoles de projet, sans oublier le social d'urgence et les gestionnaires d'équipements, il n'y a pas actuellement de réponse en terme de modèle théorique unique de l'organisation sans but lucratif. Dès lors, vouloir fondre dans une demande interassociative unifiée pour la statistique, et des questions qui relèvent de la sociologie des organisations et des questions qui sont du ressort du calcul micro-économique, est prématuré.

Pour le moins, une étape est à prévoir. Dans l'extrême diversité des cas rencontrés par la mission, qui n'avaient pour seul point commun que d'appartenir au domaine sanitaire et social, des éléments générateurs de modèles dépassant le domaine d'investigation initialement choisi sont apparus : le cas le plus flagrant est celui du mouvement qui renvoie directement au modèle « entrepreneurial » identifié par les chercheurs ; in fine, la plupart des situations analysées dans le détail devraient renvoyer à des modèles dépassant le seul domaine étudié, et ayant, sinon valeur d'universalité, du moins valeur de généralité surpassant des particularités sectorielles. Dès lors, il serait envisageable de restreindre la diversité observée à une série limitée de modèles de référence qui devrait s'appuyer sur ceux déjà mis en évidence par les recherches théoriques en économie.

## **1.2. La demande sectorielle**

Outre la demande interassociative qui vient d'être exposée, il reste à présenter la demande sectorielle qui émane des ministères de tutelle et des associations elles-mêmes.

Par ordre d'importance en termes d'emplois, les principaux secteurs où se trouvent les associations sont :

- la santé et l'action sociale où, avec 560 000 salariés, elles représentent le quart des effectifs du secteur correspondant ;
- l'éducation, avec 167 000 salariés et 10 % des effectifs du secteur correspondant ;
- les activités récréatives, culturelles et sportives, 85 000 salariés pour près de 30 % des effectifs du secteur correspondant ;
- le poste « rebut » des activités associatives non classées ailleurs, avec 214 000 salariés est vraisemblablement surestimé du fait d'une codification de l'activité encore approximative ; avec un meilleur classement, les postes précédents seront certainement réévalués. Sont classés là, à bon escient, les mouvements de jeunes, les associations de quartier, les associations familiales, les amicales et les associations de défense ...

Les ministères concernés sont donc principalement les affaires sociales, l'éducation, la culture, les sports, l'environnement et l'équipement, pour la ville. Bien d'autres peuvent avoir un secteur associatif dans leur domaine d'intervention : le ministère de la Communication gère, par exemple, le Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER) qui subventionne les radios associatives. Mais les premiers cités concentrent au moins 70 % des associations, en emplois.

Malgré ce poids significatif des acteurs du secteur privé dans quelques domaines ministériels, la mission n'a pas noté de pression particulière sur les services statistiques des ministères de tutelle, visant à stimuler l'amélioration de la connaissance des associations. Pour la gestion, la priorité donnée aux systèmes d'information va clairement au secteur public ; pour le contrôle, la logique même du traitement des dossiers au cas par cas s'oppose à une demande spécifique d'ordre général. Alors, neutralité du contrôle par rapport au statut juridique de l'entité analysée ou lacune dans l'exercice de la tutelle et de la régulation de la composante de droit privé agissant dans le secteur public ?

On trouvera un élément de réponse à cette question dans le fait que **cette logique du traitement au cas par cas** se retrouve dans nombre de services de tutelle, notamment ceux qui ont la responsabilité de la répartition des subventions, avec des conséquences directes sur les possibilités de traitement statistique ; ce point sera revu par la suite.

Il serait inexact d'étendre cette remarque liminaire à une absence totale d'intérêt pour toute démarche cognitive sur le phénomène associatif. De fait, pendant la durée de la mission, il a pu être noté que les questions posées s'adressaient directement à la recherche : ce sont les appels d'offres de la Mission-recherche (MIRE) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, sur la production des solidarités, du Plan Urbain sur les associations de quartier. Dans le même ordre d'idées, les contrats d'études prospectives qui visent des branches de services en émergence s'adressent aussi à la recherche, là en matière d'emploi. Il est important que tous ces appels d'offres contribuent à la clarification de la demande statistique, et, autant que possible, trouvent des prolongements en termes d'orientation des programmes de travail des services statistiques des ministères.

Une dernière remarque d'ordre général : par nature, les services statistiques des ministères (SSM) sont, à la fois, acteurs et porteurs de la demande, autrement dit et d'une certaine façon, juge et partie. Se livrer à une exploration exhaustive de la demande sectorielle aurait donc conduit la mission à mener un travail d'investigation auprès des directions, sous-directions et bureaux opérationnels des ministères. Une telle tâche était, bien évidemment, au-delà de nos moyens, d'autant que, stratégiquement, la préférence a été accordée à la description de la demande associative. En outre, c'est l'aspect « interassociatif » de cette demande qui était premier dans la requête adressée au CNIS et à l'INSEE, l'aspect sectoriel devra être repris et creusé ultérieurement.

Si la théorie commence à donner des éléments de réponse sur les raisons de la présence des organisations sans but lucratif, l'aspect sectoriel de cette présence est encore inexploré : le taux de présence est très variable selon la nature du service, et certainement aussi, pour une même catégorie de services, d'un pays à l'autre.

### *1.2.1 La culture*

Le cas du secteur culturel est illustratif, où de multiples relations existent entre les associations, l'Etat, les régions, les départements et les communes. Pour un responsable du secteur de la culture dans une grande municipalité, l'expansion de la forme associative dans le secteur, surtout chez les producteurs de spectacles, tient à plusieurs raisons :

- d'abord, la sensibilité du milieu artistique à l'aspect « libertaire » du statut 1901 ;

- celle du « pavillon de complaisance », valable pour un certain nombre d'orchestres en France ;
- enfin, des dérapages provenant de l'évolution de la réglementation ; ainsi, le dispositif mis en place pour les intermittents du spectacle aurait suscité une prolifération de structures à statut loi de 1901 ; le statut associatif serait en outre avantageux par rapport à la taxation sur la formation permanente.

En même temps, ces raisons rencontrent l'intérêt de l'Etat et des collectivités territoriales auxquels la forme associative donne un droit de regard sur le fonctionnement de la structure, ce que ne permettrait pas une structure purement commerciale. Finalement, s'il y a incontestablement une certaine irritation dans le secteur culturel vis-à-vis de la forme associative, il y a en même temps, un « dispositif français » qui allie un réseau institutionnel et le réseau alternatif des associations, dispositif dont la spécificité et la richesse sont soulignées par rapport à ceux qui sont uniquement institutionnels, comme dans le cas de l'Allemagne. De là à **retenir la catégorie juridique comme seul critère d'analyse** serait certainement excessif : il y a bien d'autres formes juridiques, un théâtre peut être une SCOP ; quand l'activité se développe, la compagnie se transforme souvent en SARL. Pour l'analyse, **le clivage public-privé serait probablement plus pertinent.**

Mais, la prise en compte de ce seul clivage ne saurait suffire. La complexité des relations pouvoirs publics-acteurs privés, précédemment évoquée, ouvre la voie à d'autres catégorisations. Une étude de proposition de typologie des activités culturelles, réalisée par la FORS en 1989, avait mis en évidence le rôle des associations relais et supports, au voisinage du secteur public et dans la structuration des activités professionnelles. La municipalité de Rouen qui a reçu la mission, propose de discerner les « vraies » associations, type société savante, de celles qui remplissent une mission de service public, comme l'école de musique municipale, et des « pavillons de complaisance » soit du commercialisme, comme certaines compagnies théâtrales, soit du service public - par exemple, l'association qui gère le personnel d'un opéra en régie municipale, ou celle qui gère les crédits de formation d'un théâtre ... Cette proposition rejoint la demande plus générale de typologie mentionnée précédemment. Une particularité du secteur culturel serait la dualité association « ouverte » qui accueille les spectateurs, association « fermée » qui regroupe les gestionnaires de l'équipement culturel, présente particulièrement dans le spectacle vivant.

Ce besoin de clarification, qui concerne jusqu'ici les études, interpelle aussi les nomenclatures statistiques. La nomenclature d'activités française (NAF) et la classification des produits française (CPF) qui lui est associée marquent certainement des progrès évidents pour la description des professions et des prestations de services marchands. Par contre, des investissements restent à faire sur les secteurs qui ne sont pas encore couverts par l'enquête annuelle sur les services. Le secteur culturel devrait figurer, à l'évidence, dans les priorités d'une éventuelle révision des nomenclatures ; selon les statisticiens du domaine, « les mailles de la NAF sont trop larges pour les activités culturelles ».

Le Département des études et de la recherche (DEP) du ministère de la culture a réalisé une enquête sur les établissements ayant une activité culturelle dans la région « Champagne-Ardennes », en préalable à une extension de l'opération à l'échelon national. L'engagement du ministère dans cette opération lourde de collecte auprès des collectivités locales, des entreprises et des

associations illustre la forte priorité attachée à une amélioration du suivi et de la connaissance socio-économique du secteur.

### 1.2.2 Les sports

C'est un domaine où l'on rencontre principalement quatre acteurs ou catégories d'acteurs : l'Etat et sa direction des sports, le mouvement sportif, c'est-à-dire le Comité national olympique sportif français (CNOSF) et les fédérations sportives, les collectivités locales, surtout les mairies, et les sociétés privées. Le fait que le mouvement sportif, auquel l'Etat a délégué une fonction de service public, soit particulièrement structuré est naturellement une facilité pour le recueil d'informations et l'élaboration de statistiques. Mais le domaine du sport, qu'il s'agisse des pratiques individuelles ou des activités entrepreneuriales périphériques ne se résume pas au seul mouvement sportif : il y a aussi les pratiques sportives dites « non structurées » et les activités parasportives qui sont impliquées dans l'économie du domaine ; et, dans l'un comme dans l'autre cas, se trouvent des « associations Loi de 1901 ».

Le premier problème posé par les représentants du CNOSF est donc bien celui de **la définition du sport**, difficulté résolue dans une enquête INSEP-INED sur les pratiques sportives, en retenant simplement la réponse spontanée de la personne qui déclare faire du sport ; cela dit, un bilan des statistiques existantes sur les pratiques sportives et les sports met en évidence des problèmes de cohérence tenant au manque d'homogénéité des items<sup>4</sup>.

Les origines associatives du CNOSF sont, en partie, antérieures à la loi de 1901 : l'Union du sport amateur date de 1871, le Comité olympique sportif français (COSF) de 1908-1910, et la Confédération nationale des sports (CNS) de 1912. Le CNOSF est né de la réunion du CNS et du COSF en 1972 ; son existence a été confirmée par **la loi de 1984 sur le sport**. Le CNOSF est une association reconnue d'utilité publique (ARUP), à laquelle adhèrent des personnes morales ; toutes les fédérations sportives y sont représentées. Il est le représentant en France du Comité international olympique (CIO).

Selon des règles dites de « droit spontané », une organisation sportive ne peut exister sans une hiérarchie d'échelons qui va du plan local au plan mondial ; en outre, en droit français, il ne peut y avoir **qu'une organisation par sport. Le terme de fédération française est labellisé par l'Etat ; les fédérations sont délégataires de service public** et ont l'exclusivité de l'organisation d'un sport. Des fédérations ont des compétences transversales : ce sont notamment les « multi-sports » et les « affinitaires ». Les quatre grands types de fédérations sont les fédérations olympiques (28 fédérations), les fédérations nationales sportives uni-sport (40 fédérations), les affinitaires et les multi-sports (14 fédérations) avec par exemple, les handi-sports, les sports adaptés ou encore les fédérations qui font référence à un courant de pensée, comme la Fédération sportive gymnique du travail (FSGT), fédération sportive de la CGT, les scolaires et universitaires(5 fédérations), la création d'une section sportive étant obligatoire dans tous les établissements scolaires, avec le chef d'établissement comme président.

**Les fédérations rassemblent amateurs et professionnels.** Une commission du sport de haut niveau regroupe 55 fédérations pour 125 disciplines ;

---

<sup>4</sup> Cf. Paul Irlinger. La demande de sport en France ; essai de détermination d'un profil de marché.

87 fédérations adhèrent au CNOSF ; 92 sont agréées par le ministère de la Jeunesse et des Sports. En France, on peut créer une fédération européenne ou mondiale, mais pas une fédération française. En principe, les nouveaux sports sont confiés à une fédération déjà existante ; l'exception est dans le sport aérien avec des fédérations récemment créées sur la giraviation, le vol à voile ...

Une association peut exercer plusieurs activités sportives, elle est alors « multi-sports ». Un cas fréquent dans **les multi-sports** est celui de **l'association dont les sections sont dotées de l'autonomie de gestion** : ainsi, le PUC qui est présent dans une dizaine de disciplines sportives, avec pour certaines, le rugby, le volley, la boxe française, des associations indépendantes et pour les autres des sections : le PUC consolide les comptes des sections et centralise les demandes de subventions auprès des pouvoirs publics. C'est le règlement intérieur qui précise le pouvoir du PUC sur la structure : il y a des éléments formels et informels ...

Les **liens** entre les associations sportives et leur environnement sont les **adhésions** de personnes physiques, les **affiliations** de personnes morales, les **agrément**s du ministère. Pour le pratiquant, le lien le plus fort est l'adhésion formalisée par une **licence** (en France, 14,5 millions de licences auraient été délivrées) ; mais il y a différentes formes de licence et d'autres formes d'adhésion qui se déclinent en fonction de la motivation de l'intéressé, et qui sont variables selon les fédérations. De plus, le système évolue avec l'apparition de nouveaux sports et l'évolution des pratiques ; certaines cartes sont multi-disciplinaires. Le système de délivrance des licences est de plus en plus élaboré : l'inscription se fait par Minitel et la licence est adressée dans un délai très court. Sauf pour les pratiques de loisirs, les fichiers d'adhérents sont dans les clubs et, en principe, centralisés dans les fédérations ; en fait, les grosses fédérations, comme celle du football qui annonce 2 millions de licenciés, celle du tennis avec un million de licenciés, remontent des informations statistiques. **L'affiliation** concerne les personnes morales, les clubs, les ligues, etc. qui sont recensés en tant que tel par la fédération. Enfin, **l'agrément** du ministère de la Jeunesse et des Sports concerne les associations sportives à tous les niveaux et ouvre le droit à des subventions ; ces subventions proviennent du Fonds national de développement du sport (FNDS), dont le budget s'élève à 800 millions de francs, et est abondé par un prélèvement sur les jeux. Délégués de service public, les fédérations olympiques organisent à ce titre des championnats de France et représentent la France à l'étranger avec des équipes nationales ; elles participent à la formation des cadres ; **les habilitations qui leur sont accordées**, comme les agréments, etc., sont « en cascade », i.e. ils **beneficient aux échelons inférieurs de la structure**.

Le CNOSF a une **structure régionale** : les comités olympiques régionaux rassemblent les ligues régionales et départementales. Une fédération nationale est organisée en comités ou ligues régionaux, qui sont des associations 1901, comités ou ligues départementaux, enfin, les clubs.

Les fédérations ont un **pouvoir disciplinaire** sur les adhérents, les comités et les ligues ; la loi de 1984 a prévu une procédure de conciliation afin d'éviter le recours aux tribunaux administratif et civil ; en fait, cette conciliation se limite à l'élaboration d'une proposition d'accord entre les deux parties.

Au niveau national, les professionnels sont en général regroupés dans les ligues professionnelles, ligues qui sont intégrées à la vie de la fédération du sport considéré, selon des formules variables selon les fédérations ; en général, la ligue professionnelle est à côté et sur le même niveau que la fédération amateur.

En France, le sport a toujours été un enjeu politique fort et un système de partenariat très national existe toujours qui est intermédiaire entre le « tout Etat » des anciens pays de l'Est et le système américain ; des ordonnances de 1940 et 1945 sont encore en vigueur.

Dans le sport professionnel, la loi de 1984 propose le statut de **société anonyme à objet sportif (SAOS)**, pour les clubs dont la masse salariale est supérieure à 2,5 millions de francs.

Si le mouvement sportif est fortement structuré ; il y a, aussi, **des pratiques sportives non structurées**, comme la gymnastique du 3ème âge ... **L'entrée en organisation**, au sens donné par la mission « CNIS-Associations », est aisée à identifier : c'est l'affiliation à une fédération ou l'agrément par le ministère. Le ministère de la Jeunesse et des Sports réalise une enquête auprès des fédérations et publie le nombre de nouvelles associations sportives.

Autour du sport, gravitent un certain nombre **d'activités para-sportives** allant de la location de vélos aux gymnases clubs, etc. gérées en SARL ou en association. Outre le secteur associatif traditionnel, le domaine au sens large comprendrait l'aspect organisation de spectacles et marchandisation, des activités de forme, d'aventures, de type touristique organisées par de petites SARL avec des grands réseaux, des activités de santé, comme la kinésithérapie, la gymnastique ré-éducative, etc.

Parmi ces activités proches, il y a les exploitants d'installations et de services sportifs, regroupés au sein d'un syndicat professionnel, le SNEISS. Ce syndicat regroupe des exploitants d'installation sportive : les centres équestres adoptent le plus souvent un statut commercial, mais il y a aussi des associations ; les salles de culture physique représentent le quart du volume d'activités des adhérents ; la moitié des golfs sont sous statut commercial ; il y a aussi les patinoires, les parcs aquatiques, les clubs de voile sous forme commerciale, etc. La majorité des adhérents sont classés en NAF 92.6A - Gestion d'installations sportives, poste qui comprend également les clubs sportifs professionnels, le POPB, la promotion du sport, etc. ; ce sont **des exploitants d'installations qui proposent une pratique sportive au grand public** ; le sport professionnel n'est pas au syndicat. Quelques adhérents sont en 92.6C - Autres activités sportives et en 92.7C - Autres activités récréatives.

De par leur statut, les fédérations sportives n'admettent en leur sein que des associations, au moins pour l'instant ; cet état de fait tient principalement à des raisons historiques ; le domaine du loisir sportif a été organisé par les associations. On trouve donc des associations « fictives » qui doublent des sociétés commerciales. La société commerciale gère le service en étant locataire ou propriétaire de l'équipement ; elle adhère au syndicat professionnel. L'association adhère à la fédération sportive et gère les licences ; elle n'exploite pas l'installation.

Au regard de la concurrence, les deux statuts juridiques sont dans des situations différentes : l'association ne paie pas la TVA ni la taxe sur les salaires, car elle est au-dessous du seuil de taxation ; elle peut recruter du personnel à statut d'emploi aidé, des contrats emploi-solidarité, par exemple, catégorie de personnel à laquelle la structure professionnelle n'a pas accès ; enfin, elle peut bénéficier de subventions et de locaux gratuits de la part des collectivités. Au total, pour le syndicat professionnel, **c'est le bénéfice des formes d'emplois aidés qui constitue la principale distorsion de concurrence.**

Il y a finalement **trois grandes catégories d'organisations**, au plan juridique :

- la société commerciale seule est tout de même très fréquente ;
- la société commerciale doublée d'une association « fictive » ;
- l'association seule, avec la « sous-catégorie » des vraies associations qui ont filialisé leur activité lucrative sous forme de société commerciale. C'est bien entendu surtout le premier sous-ensemble de cette troisième catégorie, celui des associations qui n'ont pas filialisé leur activité commerciale, qui pose problème par rapport au para-commercialisme. L'exploitation complète d'installations sportives sous statut associatif se rencontre dans le golf, l'équitation, le tennis, les salles de sports ...

A noter que **les statuts des fédérations sportives évoluent, avec la possibilité ouverte aux sociétés commerciales d'y adhérer** ; avec cette possibilité qui existerait depuis deux-trois ans, la deuxième catégorie précédemment mentionnée devrait disparaître.

### **Structuré, le mouvement sportif produit de nombreuses informations.**

Mais cette information est produite et traitée au niveau des fédérations sportives ; d'une part, elle n'est pas centralisée par le CNOSF qui, en tout cas pour l'instant, n'intègre pas une telle mission dans ses différentes fonctions de représentation, de porte-parole du sport et d'organisation d'actions directes en matière de formation et de professionnalisation des activités dans le secteur sportif ; d'autre part, la direction des sports centralise des informations chiffrées sur les fédérations sportives, les ligues régionales et les comités départementaux.

Ces centralisations concernent notamment les licences sportives, dont la déclaration au ministère est prévue par des conventions entre la direction et les fédérations, ainsi que les équipements sportifs ouverts au public, dont le recensement est prévu par la loi. La loi sur les sports de 1984 pourrait servir de base à un recensement des équipements sportifs, mais elle n'a pas, pour l'instant, d'application à cette fin. Une enquête visant à réaliser un recensement des équipements sportifs a reçu un avis d'opportunité favorable du Conseil national de l'information statistique (CNIS).

D'où les souhaits et les difficultés prévisibles en matière d'information. **Le CNOSF souhaite d'abord pouvoir disposer d'une double entrée, par activité et par les structures associatives.** Par thème, **la première priorité va à la connaissance de l'emploi** : il y a les professions sportives dont l'exercice nécessite la détention d'un diplôme d'Etat, selon l'article 43 de la loi de 1984, et aussi les métiers de l'animation sportive, avec les questions sur les parcours ; comment vient-on à ces métiers, comment on y rentre et comment on évolue ?

L'articulation entre bénévolat et professionnalisme est un sujet d'étude : auparavant, les professeurs de gymnastique étaient « l'ossature » du sport civil ; aujourd'hui, il faut en plus posséder un diplôme fédéral et le bénévolat est dans les fédérations.

Ce sont les fédérations qui disposent de l'information, source de connaissance et enjeu de pouvoir pour l'obtention des subventions. **La centralisation de cette information, qui n'est pas encore faite actuellement, pose divers problèmes, d'abord du fait de la diversité des concepts.**

Ainsi, dans certaines fédérations, pour des raisons de coût de gestion, il n'y a pas de licence spécifique pour les dirigeants, et par conséquent, pas de distinction possible dans les comptes entre pratiquants et dirigeants.

Par ailleurs, chaque fédération a son propre système d'immatriculation des adhérents, du fait de l'interdiction de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'utiliser le numéro INSEE ; il n'y a donc pas de repérage possible et simple des multi-adhésions.

L'information comme enjeu de pouvoir, c'est la mesure du poids des fédérations en nombre de licenciés ; ces nombres sont en croissance, mais les changements de pratique sportive sont de plus en plus fréquents - ce serait un phénomène contemporain - si bien qu'un taux de départ de 30 % est considéré comme correspondant à une bonne fidélisation des adhérents.

Enfin, la demande mentionnée en introduction et portant sur l'hétérogénéité des concepts et la description d'une économie du sport prenant en

compte les activités annexes au domaine relève, à l'évidence, d'une problématique de type « compte-satellite ».

**Les villes jouent un rôle important dans le secteur**, comme investisseurs dans les équipements et sources de subventions au fonctionnement des clubs.

Les Offices municipaux du sport (OMS) peuvent s'organiser sous forme d'association loi de 1901 ; ce sont les lieux de concertation avec les organismes sportifs de la commune pour définir les critères d'attribution des subventions locales et proposer l'affectation des équipements. **La fédération des OMS ne fait pas partie du CNOSF**. Avec les problèmes posés par la « gestion de fait », les OMS tendent à disparaître au profit de commissions extra-municipales regroupant les élus et les représentants de clubs.

Depuis 1992, une fonction publique territoriale « sports » a été créée, qui peut, par exemple, monter des écoles de sport sous le régime de la concession, etc. Une filière « animation » est en voie de constitution.

Pour prendre l'exemple d'une capitale régionale, environ onze millions de francs sont attribués aux 140 associations sportives localisées dans la ville de Rouen. Environ 11 millions de francs de subventions sont attribués aux associations sportives, il y en a 140 dans la ville ; le plus petit budget est de 1 500 F par an, le plus gros de 1,5 MF. Le secteur est très structuré avec 95 % des associations qui sont affiliées à des fédérations. Seulement une vingtaine ont passé des conventions d'objectifs, car la démarche est lourde ; elles reçoivent 70 % des subventions, et deux sports, le hockey et le football, le tiers.

**Les priorités de la politique de la ville** dans ce domaine vont à la création d'emplois sportifs dans les clubs, la participation aux opérations d'animation en milieu scolaire et au retour sur prestations techniques à l'occasion des manifestations sportives ; l'appréciation de ce « retour » suppose d'inclure une valorisation des équipements sportifs. La même subvention accordée à un club de gymnastique, pour lequel la ville met à disposition un gymnase à temps plein toute l'année et l'entretient, et à un club d'aviron ne correspond pas au même « taux d'aide » ; en fait, le premier est trois fois plus aidé que le second. De même pour le hockey qui a nécessité la construction d'une patinoire utilisée par deux clubs : la subvention réelle est sept fois plus élevée que l'aide financière.

**Une valorisation des équipements est faite dans les conventions d'objectifs.**

En contrepartie des coûts, la mairie cherche à évaluer les avantages induits par l'activité de l'association pour la collectivité : l'indicateur du nombre de jeunes attirés par la pratique du sport pose le problème de l'articulation rouennais - non rouennais et des charges de la ville-centre de l'agglomération.

On retiendra de cet exemple l'extrême dispersion du montant des subventions municipales, de un à mille : cet indicateur de dispersion n'est certainement pas à généraliser, mais l'idée d'une répartition des concours financiers municipaux comportant deux extrêmes, d'un côté des investissements significatifs sur des opérations de grande ampleur, de l'autre un émiettement des

contributions au fonctionnement de petites structures, est vraisemblablement extensible au-delà du cas d'espèce rapporté.

En conclusion, les préoccupations prioritaires des municipalités devraient aller à l'analyse des retours sur investissement, plus généralement, des retombées économiques, pour les opérations d'envergure, au suivi de l'impact sur l'emploi des aides accordées aux petites structures.

### 1.2.3 L'environnement

A la différence des deux secteurs qui viennent d'être présentés, le domaine de la protection de la nature et de la défense de l'environnement se caractérise d'abord, au plan associatif, par l'absence de gestionnaires d'équipements et d'infrastructures. Autre caractéristique peu favorable pour la statistique : c'est un secteur où il n'y a pas, en ce qui concerne le service public, de tradition de collecte directe d'informations, même si le ministère rassemble, comme d'autres, des données issues d'opérations de gestion.

Par rapport à la statistique en général, plus particulièrement la statistique des associations, on voit bien d'emblée que le secteur cumule deux inconvénients, l'absence d'enjeu financier de gestion, qui limite, par nature, l'intérêt des sources administratives, absence à laquelle fait écho le manque de structures fortes du côté associatif.

Pour reprendre l'expression utilisée par un spécialiste du domaine, « le milieu associatif du secteur de l'environnement est particulièrement déroutant pour les chercheurs ... Ce milieu gère peu d'argent ; il fonctionne essentiellement en réseau, très loin des structures hiérarchisées classiques ». Vu du côté associatif, l'accès aux bonnes structures et aux bons financements suppose beaucoup d'expérience ; le chercheur qui tente d'appréhender cet ensemble, à première vue complexe et instable, est confronté au phénomène très répandu de l'appartenance multiple. En fait, « le milieu est structuré, mais la structure est à chercher au travers des adhésions multiples des individus ».

A partir de cette note d'ambiance, on comprendra mieux la demande du ministère qui se situe au coeur des problématiques les plus difficiles pour la construction d'un dispositif statistique sur les associations : alors que le monde associatif, dans ce qu'il recouvre d'initiatives spontanées et individuelles, peut apparaître comme une « nébuleuse » pour des chercheurs, c'est bien la composante par ailleurs qualifiée « d'organisée » qui intéresse le ministère au premier chef. L'autre composante, de type « originelle » relève, clairement, du domaine de la recherche.

Sur le champ ainsi limité à sa partie structurée, le ministère cherche des données de cadrage, avec un intérêt particulier d'ordre plus sociologique que véritablement économique. En effet, il est clair, qu'en termes financiers et même économiques, le poids du secteur est négligeable ; ici, l'aspect fondamental est en termes de participation, de contribution, d'implication dans une action « politique » pour le ministère, « citoyenne » pour le spécialiste du secteur. « La fonction de service dans le domaine est fondamentalement un **service citoyen** », déclaration qui renvoie aux activités des tâcherons bénévoles qui collectent les données, produisent des études, participent aux commissions, et assurent la représentation.

Le caractère sociologique de cette demande débouche sur deux préoccupations concrètes, le taux de participation à l'action, par essence, politique, et le degré de représentativité de ces acteurs par rapport à l'opinion.

Trois difficultés particulières sont prévisibles pour toute tentative de mise en place d'un dispositif statistique :

- ici plus qu'ailleurs, il faudrait pouvoir prendre en compte **les associations sans salarié**, sans que l'on dispose véritablement de critère discriminant entre celles qui seraient à retenir ou à éliminer du champ du dispositif ;

- cette première difficulté est d'autant plus réelle, sinon se double du fait que le ministère ainsi que les organismes sous sa tutelle proche n'ont pas d'expérience en matière de collecte systématique de données ;

- à quoi il faut ajouter le fait que les fédérations, qui sont les correspondants naturels des pouvoirs publics dans l'univers associatif, « ne connaissent pas l'intégralité de leur propre structure ». Ainsi, selon un ancien responsable de fédération, dans les emboîtements de la structure, trois niveaux peuvent être discernés, celui des fédérations régionales, des fédérations départementales et des associations locales. Mais, ce dernier niveau est très mal connu des échelons supérieurs, et le niveau local ne sait pas qui adhère aux niveaux supérieurs de la structure.

Autre caractéristique des associations de l'environnement : la durée de vie peut être courte, de l'ordre de 2 ans ... de toute façon, elle est très variable ; les cotisations sont très faibles et éparpillées.

Ainsi, la Fédération nationale de l'environnement (FNE) peut revendiquer une sphère d'audience de 600 000 à 800.000 adhérents, adhésions correspondant à des cotisations de base ; de la fédération nationale, un premier cercle de fédérations est connu, celui des associations nationales et régionales ; le véritable « contenu » de ces associations est déjà plus difficile à cerner ; enfin, le niveau local est complètement inconnu.

Dans l'environnement plus qu'ailleurs, on voit qu'au plan d'un dispositif statistique sur les associations, **tout est à faire**. Les idées avancées par la mission au cours de ses investigations préliminaires ont rencontré un écho particulièrement favorable : seuil d'entrée dans la sphère organisée, description de la nature de l'activité et éventuelle quantification de l'utilité sociale de cette activité, bien des concepts et des méthodes restent à définir.

Pour avancer sur une voie aussi difficile, seule une fédération des efforts de tous les acteurs concernés, pouvoirs publics, associations, statisticiens, permettra de progresser : une structure telle la commission nationale pour le compte satellite de l'environnement pourrait servir d'appui à la définition d'un programme de travail ; même si les associations du domaine n'entendent pas supporter les charges induites par ces objectifs de connaissance, charges qu'elles retournent au ministère de tutelle, un tel programme devrait bénéficier des structures existantes « où les représentations associatives sont paritaires, pour faire remonter les données ».

#### 1.2.4 La politique de la ville et le plan urbain

Le « Plan Urbain » est un service du ministère de l'Équipement, qui est placé actuellement au sein de la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU), avec une tutelle de la direction de la Recherche et des Affaires scientifiques et techniques (DRAST).

Essentiellement, le « Plan Urbain » est un outil d'animation de la recherche et d'expérimentation, à partir d'initiatives locales. Instrument d'expertise et de veille, le Plan Urbain devait rencontrer les associations, dans leur forme originelle, à savoir, celles qui dans l'esprit de la loi de 1901, ne s'embarrassent pas d'un quelconque formalisme et apportent d'abord des capacités de contestation, de compétence et de démultiplication en réseaux, toutes précieuses pour les pouvoirs publics.

Du point de vue du dispositif statistique sur les associations, il est clair que l'on touche là aux limites de la problématique :

- c'est un domaine où sont fréquentes **les associations non déclarées**, simples groupements de contestation et d'expertise reconnus par les mairies, et pour lesquels l'officialisation de la forme associative par une déclaration en préfecture est parfaitement secondaire ;

- face à cette dynamique spontanée et peu organisée, il n'y a **pas d'agrément** de la puissance publique, au sens formel, mais plutôt des formes de rapports entre ces regroupements et les services centraux du ministère ; ces rapports relèvent de la mobilisation d'une ressource d'expertise et de relais de communication avec les administrés, de la délégation, plus ou moins formalisée, de la mise en oeuvre de l'action publique surtout dans le domaine du logement, de la négociation au sens large qui peut aller de la confrontation ouverte à la recherche de compromis concertés et discutés.

Le caractère innovateur du Plan Urbain est illustré par l'expérience **des régies de quartier**, impulsée initialement par des financements du ministère de l'Équipement, puis systématisée grâce aux administrations « opérationnelles ».

Finalement, la mission du Plan Urbain, mélange de catalyseur et d'arbitre entre pouvoirs locaux et administrés, relève d'abord de l'innovation sociale. L'on touche bien là aux limites de la problématique du dispositif statistique cherché ; absence de substratum réglementaire et remise en cause permanente des cadres existants sont, certes, des conditions favorables à l'innovation, mais peu favorables pour stabiliser un dispositif.

Faute de crédits, l'une des missions de base du Plan Urbain a disparu, celle de l'évaluation des dispositifs mis en place. Pour qui se situe sur le terrain de l'innovation sociale, la définition d'un bilan objectif est particulièrement difficile, tant il comporte d'éléments subjectifs de la part des acteurs impliqués dans le processus de recherche, et surtout de ceux qui sont à la naissance de l'innovation.

### 1.2.5 Le médical, le médico-social et le « social étendu »

C'est le secteur sur lequel la mission a concentré l'essentiel de ses investigations. En menant ce programme, l'idée de la mission n'était évidemment pas de compléter une demande déjà fournie, et déjà reconnue comme exhaustive par les représentants du CNVA, mais bien d'expérimenter une démarche auprès des acteurs qui sont à la source de la demande, pour éclairer les questions posées et, si possible, ouvrir des pistes à la statistique. C'était une recommandation importante du rapport PADIEU que de faire un bilan de la documentation existant dans les associations elles-mêmes. Les contacts pris ont permis non seulement de dresser un premier état des initiatives prises, à la base, pour présenter sa structure, décrire son activité, parfois ses résultats, les moyens employés, le public visé, etc. mais surtout de constater un intérêt très fort sur les questions d'information, en général, et donc sur le problème confié à la mission.

Le graphe ci-contre, sur lequel on a tenté de reporter deux entrées majeures dans le domaine, celle par les structures fédératives et associatives, ainsi que celle par les groupements d'employeurs, montre, à côté d'un pôle médical et médico-social clairement identifié, un pan plus touffu, pour l'instant, qualifié, faute de mieux, de « social étendu ». Le premier est bien couvert par la tutelle du ministère de la Santé et des Affaires sociales ; par rapport au système statistique public, il est en relation suivie avec le service des Études, des Statistiques et des Systèmes d'Information (SESI) et est bien intégré dans le répertoire national des établissements sanitaires et sociaux, dit répertoire FINESS, outil de gestion du ministère. Sur l'autre partie du champ, « le social étendu », la couverture du répertoire FINESS est plus incertaine, et pour les activités sociales les plus innovantes, inexistante. Pour ces dernières, le recours au répertoire général SIRENE n'est pas concluant ; le classement par grand secteur fait voisiner les associations engagées dans **la lutte contre l'exclusion**, mission prioritaire de la direction de l'Action sociale (DAS) avec des associations menant des activités plus traditionnelles. Deux exemples très caractéristiques fournis par la DAS concernent les associations s'occupant de baux glissants pour les sans domicile fixe, dans le cadre de la loi BESSON, qu'on ne peut distinguer actuellement des associations de défense des locataires, ou encore celles qui mènent des programmes de lutte contre l'illettrisme qui sont avec des associations faisant de l'enseignement plus traditionnel.

Seule une petite partie des subventions qui vont à l'aide sociale est répartie et récapitulée au niveau central ; la très grande majorité des concours publics est déconcentrée et gérée par les collectivités locales. Sur les quelque 13 milliards de francs de budget de la DAS, une dizaine vont à l'aide sociale légale : les centres d'aide par le travail (5,5 milliards de francs), les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (2,5 milliards de francs), et l'aide médicale aux sans domicile fixe (2 milliards de francs). La partie suivie par le SESI correspond aux postes budgétaires et aux subventions accordées aux têtes de grands réseaux associatifs.

Secteur médical et médico-social, champ du « social étendu », l'intensité de la demande n'est pas la même : ici, c'est l'amélioration d'un système dont les bases existent, là, tout est à construire et on est au centre du problème posé à la mission sur les associations.

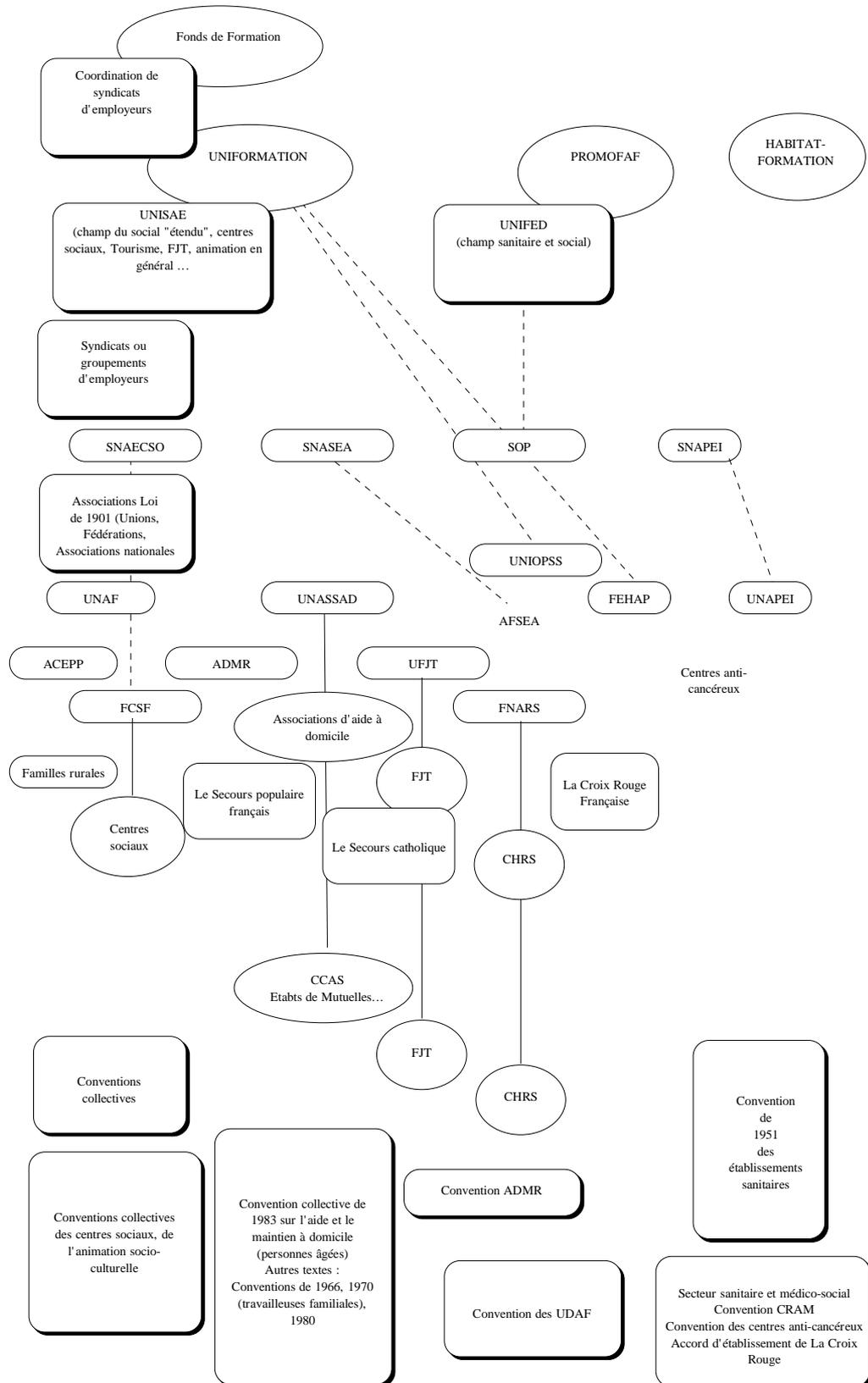
Les tutelles des ministères, les liens et les relations avec les administrations sont le plus souvent multiples. Les structures associatives et fédératives sont complexes et ne produisent pas d'informations agrégées ; dans certains cas, l'on sort même du champ associatif au sens strict du critère juridique « Loi de 1901 ».

La question prioritaire est bien la structuration de ce champ pour la connaissance, sujet auquel se confrontent actuellement certains syndicats et groupements d'employeurs.

**Syndicats et groupements d'employeurs** sont les équivalents des organisations patronales dans le secteur privé. Ces groupements sont nés dans la deuxième moitié du XXème siècle, à partir des fédérations et des associations ou en réponse à une volonté des pouvoirs publics. Les associations et leurs fédérations, personnes morales de droit privé, gèrent en effet un personnel nombreux qui relève du droit commun et non du statut de fonctionnaire. De droit privé, ce secteur est hors champ de « l'interprofessionnel », autrement dit hors champ des accords passés avec les partenaires sociaux. Or, si auparavant les accords sociaux dans le secteur non lucratif étaient la simple transposition de ce qui avait été acté pour le secteur public, il y a maintenant des négociations spécifiques ; un autre enjeu majeur concerne la gestion des contributions de ces employeurs à la formation continue et des fonds de formation, comme PROMOFAF et UNIFORMATION sont des pôles de regroupement.

De fait, ces deux pôles de regroupement, auxquels quelques autres doivent être ajoutés, notamment HABITAT-FORMATION, comme les syndicats d'employeurs, n'offrent pas, non plus, l'entrée simple recherchée. Des raisons historiques, culturelles, et des particularités sectorielles expliquent un certain enchevêtrement des structures. Ainsi, des associations employeurs adhérentes à une même fédération ne se retrouvent pas automatiquement dans le même syndicat employeur. En outre, des syndicats employeurs, comme certaines fédérations, peuvent accueillir des entités de statut non associatif mais qui ont une activité similaire.

## Principales associations rencontrées par la Mission



Avec ces précisions, on peut reconnaître la présence centrale du groupement UNIFED et de l'Organisme paritaire de collecte agréé (OPCA) PROMOFAP sur le sanitaire et social et celle, apparemment moins forte sur le schéma joint mais présentant un poids comparable en termes d'emplois, de l'Union nationale interprofessionnelle de syndicats d'associations employeurs (UNISAE) et du fonds UNIFORMATION. Encore une fois, on est là dans le « social étendu » et l'adhésion à l'UNISAE s'étend au socioculturel, au tourisme social, à l'animation et à la formation, à des communautés éducatives ... que la mission n'a pas rencontrés, tandis que la plupart des têtes de réseaux visités, soit se réfèrent à une ou plusieurs conventions existantes, soit ont leur propre convention.

Outre la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance publique (FEHAP), à la fois fédération et syndicat d'employeurs, la mission a rencontré le Syndicat national des associations pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (SNASEA), syndicat d'employeurs au sens de la loi de 1984, et le Syndicat national d'associations employeurs du personnel au service des centres sociaux et socioculturels (SNAECSSO). Les deux premiers adhèrent à l'UNIFED, le troisième à l'UNISAE.

C'est au SNAECSSO que la problématique de la délimitation du domaine, entendue comme la quantification du domaine d'intérêt du groupement, a été très directement abordée : « alors que la mesure du champ UNIFED avec 2 000 établissements, 89 milliards de francs de chiffre d'affaires, et 351 000 salariés est très précise, celle du champ associatif de l'animation socioculturelle est floue, qui regroupe de 20 à 30 000 associations employant de 100 à 300 000 salariés », selon l'interprétation retenue pour les entités classées dans le poste « 91.3E - Autres associations non classées ailleurs » de la NAF.

Pour différents critères premiers, les centres sociaux sont un ensemble hétérogène qu'il est difficile de partitionner. Et d'abord, pour le critère juridique « Loi de 1901 » : certains organismes membres de la fédération sont municipaux, avec divers statuts possibles, régie, centre communal d'action sociale (CCAS), office municipal, etc. ou encore sont gérés directement par la Sécurité sociale, sont des sociétés d'économie mixte (SEM) ... L'agrément de la CNAF, nécessaire pour adhérer au SNAECSSO et entrer dans le champ de la convention collective des centres sociaux n'est qu'un critère parmi d'autres pour l'adhésion à la Fédération. Certains centres, sans l'agrément de la CNAF, sont donc membres de la Fédération, et éventuellement adhèrent, par ailleurs, à la convention collective de l'animation socioculturelle. Au total, les critères juridiques, de l'agrément, de la Fédération ou de la convention ne donnent que des entrées partielles, qui peuvent se recouvrir, sans permettre d'aboutir à une définition du domaine d'intérêt. On est là, encore loin, d'une description en termes de codes APE, travail qui, par contre, est en cours au SNASEA : le syndicat est en train de ré-écrire le champ de sa convention en codes NAF.

Avec l'entrée en vigueur de la loi quinquennale, PROMOFAP et UNIFORMATION ont mis en place un observatoire de l'emploi. Les objectifs de cet observatoire, dont le GESTE est le groupe support, sont de prévoir les besoins en formation, de suivre les contrats de travail et leur taux de renouvellement. Des enquêtes ont déjà été lancées qui permettent d'évaluer le champ couvert par les deux OPCA à environ 330 000 emplois ; on est là, dans une optique « économie sociale » qui couvre outre le secteur associatif, les mutuelles et les coopératives.

D'autres réflexions sont menées sur ces questions de délimitation de champ dans le cadre des contrats d'étude prospective (CEP), préalables nécessaires à l'objectif premier de ces études qui visent à décrire l'économie et les métiers d'une branche.

Toutes ces tentatives mettent en évidence un certain nombre de faiblesses de la NAF qu'il serait utile de faire remonter auprès des statisticiens en charge des nomenclatures. Par ailleurs, centrées sur l'emploi et les métiers, elles pourraient inspirer d'autres efforts à mener pour fédérer les opérations de recueil d'informations menées par les associations.

Avant de présenter ces opérations, il faut mentionner l'autre entrée fréquente dans le secteur social et spécifique au secteur, l'entrée par « l'outil », foyer de jeunes travailleurs, résidence sociale, centre d'hébergement et de réadaptation sociale, lieu d'insertion, atelier protégé, centre d'aide par le travail, crèche, centre social ... plus récemment, SAMU social, lieu d'accueil de jour du Secours catholique, antenne du Secours populaire, etc.

Tous ces termes sont des enjeux du dialogue entre les associations et les pouvoirs publics : certains sont labellisés par l'Etat, et à travers cette labellisation, reconnaissent une forme d'outil associatif ; d'autres ne sont promus que par les uns ou les autres, et l'écart possible entre les concepts avancés par la puissance publique et l'initiative privée sera, bien entendu, d'autant plus grand que l'on sera sur des sujets récents de société, sur lesquels les rapports entre les principaux intervenants ne sont pas encore stabilisés.

Ainsi, la forme « foyer de jeunes travailleurs (FJT) » est reconnue par l'Etat, indépendamment de la catégorie juridique de l'organisme gestionnaire, avec l'octroi d'une compétence et d'un statut particulier ; un texte récent faisant référence à la notion de **résidence sociale** qui, parmi d'autres, inclut les FJT, pose question à l'association qui craint de voir son outil d'intégration des jeunes transformé en centres d'urgence pour le traitement de l'exclusion.

Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) sont eux dédiés à l'accueil d'urgences, l'accompagnement social des personnes en difficulté, et la réinsertion. La première reconnaissance d'un tel établissement relève d'un arrêté préfectoral ; mais la vraie reconnaissance vient avec l'affectation d'un budget annuel ; aujourd'hui, la majorité de ces établissements ne seraient plus « CHRS » au sens originel, en raison des restrictions budgétaires. La Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS) souhaite donc connaître non seulement l'ensemble des CHRS - tous ne sont pas identifiés, mais surtout repérer le secteur de l'insertion sous toutes ses formes.

La notion de crèche parentale n'est pas officiellement arrêtée et le fichier FINESS du SESI est, par conséquent, contesté, l'association estimant que cette notion reste plus définie par les utilisateurs que par les autorités ; des « mini-crèches » selon le ministère sont considérées comme des crèches parentales de fait par l'Association des collectifs enfants-parents professionnels (ACEPP).

Au Secours catholique, non seulement la notion de « SAMU Social » est contestée, mais l'association ne souhaite pas voir labelliser et donc normer par les pouvoirs publics son concept de « lieu d'accueil de jour », micro-réalisations en faveur des SDF.

Dans un contexte différent, l'Union nationale des associations familiales (UNAF), qui dit bien connaître son activité principale, la circulation de la dotation publique et les cotisations, souhaite pouvoir se situer en matière de statistique d'emplois familiaux. Pour cela, elle manque d'une évaluation de l'activité des associations de base, notamment pour celles qui adhèrent individuellement et pour une catégorie particulière de mouvements adhérents, notamment les aides familiales à domicile. On en revient là à la quantification du « domaine d'intérêt ».

Entrées par les structures associatives, par les champs conventionnels ou encore par les concepts labellisés par la réglementation, aucune d'entre elles ni aucune combinaison d'entre elles n'est véritablement satisfaisante pour les objectifs poursuivis par nos interlocuteurs. Il y a, sur ce champ du « social étendu », et en particulier sur les composantes qualifiées de « socioculturelle », d'insertion ou de « réponse à l'exclusion », « d'aide sociale de proximité », l'attente d'une clarification. Cette attente s'adresse directement, en termes statistiques, aux outils de référence et de coordination que sont les répertoires et les nomenclatures.

Ayant passé en revue les questions d'information qui touchent à l'environnement de l'association, il reste à exposer celles qui concernent son fonctionnement en interne.

### **1.3 L'association et la statistique**

Cette question est un aspect du problème plus général de « l'association et l'information ». Comme toute structure organisée, l'association a besoin de se connaître et de fournir, à l'occasion, des données aux autorités avec lesquelles elle est en relation. Les associations, pour les plus organisées, on le verra par la suite, ont toutes des informations sur leur propre structure, sur leur activité, souvent sur leurs résultats et les moyens employés en particulier le bénévolat.

Les plus grands réseaux disposent de systèmes internes d'information dont les performances ont été signalées. Au Secours catholique, où les budgets sont consolidés dans les délégations diocésaines, avec une caisse de péréquation au niveau national, toutes les délégations sont en réseau informatique et, à tout moment, le centre peut obtenir une situation comptable de l'association sous 48 heures. Chaque année, le Secours populaire établit un bilan de la solidarité matérielle, recensement méticuleux des dons de toute nature faits par les particuliers et les entreprises à l'association, en quantités physiques et avec une valorisation ; des tableaux de comptage sur les publics touchés sont remplis par les comités locaux et agrégés au niveau central ; les heures de bénévolat sont aussi décomptées et valorisées. La Croix Rouge consolide chaque année au siège, environ 2.000 comptabilités d'établissement.

La Croix Rouge avait créé, en interne, **un observatoire de la vie associative** de l'institution, qui avait constitué une base de données tenue jusqu'en 1995 ; une masse faramineuse d'informations a été collectée et mise en forme sur les projets menés à l'échelon local. Faute de moyens, ce projet a dû être abandonné.

Au Secours catholique, **un système statistique d'observation de la pauvreté** a été mis en place au début des années 80, actuellement, l'association envisage de simplifier ce système. L'association a déjà mené une réflexion

approfondie sur les besoins d'information du réseau en vue de trouver le juste équilibre entre les charges de collecte statistique et les besoins d'évaluation des actions menées. De ces réflexions, l'association a conclu que les statistiques devaient être suivies au niveau national seulement, car leur gestion était une charge trop lourde pour les échelons départementaux et locaux. Reste à proposer aux équipes locales des outils pour évaluer les actions qu'elles mènent, aux délégations des indicateurs pour suivre les projets locaux, et à mettre au point le système qui assurera la synthèse des rapports d'activité, des éléments d'évaluation et des statistiques.

La Fédération des centres sociaux s'attache à mettre en place un système de suivi des financements des centres sociaux, quelle que soit leur catégorie juridique, et portant prioritairement sur **la connaissance de la structure du financement**, qui plus que le volume est, pour la fédération, la variable pertinente, ainsi que sur une prévision de son évolution. A titre expérimental, un petit tiers des fédérations locales ont participé à un exercice portant sur les années 1994-1995-1996 ; pour amplifier cette expérience, la mise au point d'un cahier des charges de l'application est envisagé, avec des actions de formation et la fourniture de moyens techniques, l'objectif, pour le centre, étant de disposer de prévisions de financements, de flux et de stocks d'emplois. **La fédération accorde un intérêt stratégique à la production de données pour la définition d'une politique ou d'une action.**

Ces quelques exemples<sup>5</sup> illustrent l'importance accordée par les associations aux questions d'informations et de production de données pertinentes, et introduisent la question de l'organisation de ces efforts pour tirer le meilleur parti de ces réflexions, des expériences réalisées et des informations collectées. La question n'est pas simple : à la différence du secteur sportif, par exemple, où les fédérations ont le monopole d'une activité avec des structures pyramidales fortes qui peuvent servir de support aux systèmes d'information, dans ce secteur du « social étendu », personne n'a le monopole d'un public, d'un problème ou d'un projet. La question de la coordination des initiatives a été abordée, notamment avec le SNAECSO qui groupe des organismes de statut juridique différent. De là, une première difficulté. La transparence des comptes aussi est très variable selon le statut du centre : la comptabilité de l'association qui gère un centre social est disponible ; la situation s'améliore pour les centres dépendant directement d'une CAF ; par contre, les documents produits par les centres municipaux sont difficiles à exploiter ; il est fréquent qu'on n'y retrouve même pas la subvention versée par l'Etat.

**Quel pourrait être le degré d'implication du secteur associatif comme lieu de production et d'échange d'informations statistiques ?** Le SNAECSO se pose la question tout en constatant des problèmes d'accès à l'information.

En tout état de cause, il faudrait, selon lui, distinguer trois niveaux :

- celui **des mouvements et des fédérations** ;
- celui **des syndicats d'employeurs** qui a manifestement vocation à être un lieu de rassemblement pour les données sur l'emploi ;

---

<sup>5</sup> Un bilan de la documentation remise à la Mission est présenté en annexe, sous forme de tableau.

• enfin **celui du CNVA** pour les données sur les administrateurs, les bénévoles, l'action associative, etc. **en liaison avec les réseaux associatifs et les mouvements**. En outre, le fait que les ministères sont représentés au **CNVA**, le désigne assez naturellement **comme lieu de discussion sur l'accès aux informations et comme lieu d'intéressement des ministères à l'amélioration de la connaissance du secteur associatif**.

### **Conclusion**

L'aspect le plus fort de la demande concerne l'activité des associations : que font-elles ? avec quels moyens ? dans quel environnement ? L'enjeu est clair : globalement, le « secteur associatif » pèse, en terme d'emplois, autant qu'un secteur comme le bâtiment.

La dimension économique est une priorité, cette première priorité concerne la statistique d'entreprise, et plus généralement les statistiques économiques.

Cela dit, l'ensemble de la demande ne saurait se résumer aux seules données économiques et financières. L'association est avant tout un projet, une réalité humaine. Les responsables de la vie associative, les dirigeants de fédérations et d'associations portent la plus grande attention à ces aspects du phénomène associatif. Des indicateurs sont déjà régulièrement suivis et analysés sur la démographie associative, l'associativité comme forme de participation des individus et d'organisation de l'action pour un projet collectif ou plus largement, pour servir la collectivité.

D'où les questions adressées à la mission sur la prise en compte de la valeur ajoutée sociale, avec ses déclinaisons, la création et le maintien du lien social, la production des solidarités, la réalité de la vie démocratique, etc. D'où également, l'inquiétude manifestée à plusieurs reprises auprès de la mission et portant sur le sort qui sera fait à la petite association, l'association exemplaire qui, avec une subvention dérisoire, mais beaucoup de bénévolat et d'enthousiasme, fonctionne dans l'esprit même de la loi de 1901, mais qui risquerait d'être oubliée par le dispositif, faute de passer les seuils d'admission dans la sphère économique.

La statistique, comme toute discipline, a ses limites. Il ne s'agit pas, ici, de la mesure de **l'indicible**, mais bien du fait que, sans concept et sans catégorisation, il n'y a pas de statistique : l'exemple du « social étendu », du socioculturel le montre bien ; les chiffres avancés ici et là sont au moins à la centaine de milliers près. C'est une vérité d'évidence : tout ne sera pas possible tout de suite ; autant certains domaines et certaines questions sont accessibles dès à présent pour la connaissance, et ils sont déjà enquêtés, autant d'autres ensembles et d'autres sujets ne sont pas encore mûrs, et devront passer par une phase d'approfondissement et de clarification.

Le point positif à retenir des contacts pris par la mission avec les associations dans l'une des parties les moins explorées du secteur est d'abord qu'il y a une véritable attente de la part des responsables rencontrés, et surtout qu'il y a déjà des prémices, des tentatives ... sur lesquels les fondations d'un éventuel dispositif pourront s'appuyer.

Quelle que soit la stratégie retenue, la question majeure sera la recherche d'une approche équilibrée entre la mesure économique et le respect de l'identité associative ; l'approche de cet équilibre devra associer de multiples acteurs, statistiques et associatifs, certes, mais aussi économistes, sociologues, chercheurs, etc.

## **2 L'audit de l'existant**

Pour qui appellerait la statistique publique à la recherche de statistiques sur les associations - le test a été fait et rapporté à la mission - la seule réponse portera sur la participation des Français à la vie associative, les domaines d'intervention des associations, l'adhésion, etc. Rien sur un quelconque poids économique ... Le demandeur restera sur l'impression que, pour la statistique publique, le phénomène associatif relève exclusivement des enquêtes auprès des ménages.

Or, l'association est dans la statistique d'entreprise, depuis l'origine, comme dans les statistiques économiques, notamment dans la comptabilité nationale. Mais, ici, elle n'apparaît pas en tant que telle dans la mesure où la statistique d'entreprise est basée sur une notion qui tient compte du caractère légal de l'unité entrepreneuriale, mais neutralise ensuite son statut juridique ; en comptabilité nationale où l'unité institutionnelle entreprise est déclinée selon sa place par rapport à la sphère marchande, l'association, au sens juridique du terme, figurera dans les « administrations privées », i.e. les institutions sans but lucratif au voisinage d'autres statuts juridiques, et aussi dans les administrations publiques, voire dans les sociétés et quasi-sociétés. Qu'il n'y ait pas de données immédiatement disponibles sur la catégorie juridique des associations ne signifie pas que ladite catégorie est exclue des statistiques.

Plutôt que de bilan, on parlera donc d'audit, dans la mesure où l'association est implicitement présente, comme les autres formes juridiques, dans la plupart des outils et des sources statistiques. Au-delà du bilan de la partie « émergée », il convenait donc de passer en revue non seulement les principaux programmes de la statistique publique, mais aussi les opérations menées ici ou là, signalées à la mission comme pouvant présenter un intérêt particulier pour l'amélioration de la connaissance des associations. Par nature, il n'y a pas de sources complètes sur les associations ; on verra qu'en toute rigueur, même leur état-civil ne peut être exhaustif. Il fallait donc examiner les critères de couverture des fichiers et des répertoires, et juger de l'intérêt et de la valeur de l'image produite pour une statistique des associations.

Il y a bien un vrai potentiel d'informations au sein de la statistique publique, et surtout dans les ministères, aussi dans les associations rencontrées, potentiel que la mission n'a fait que révéler en partie ; il y a des lacunes et des béances qui renvoient aux insuffisances de la description des acteurs et des activités à caractère non marchand, et aux limites des investigations sur un statut juridique qui a des racines dans la sphère de la vie privée. Il y a enfin des fausses voies : lacunes, carences, ignorance ... bien des termes ont été utilisés pour qualifier les manques réels ou supposés du dispositif statistique public par rapport aux associations. L'histoire de ces constats est déjà longue, et c'est inévitable,

comporte quelques jalons en forme de « solution miracle ». Sans avoir la prétention d'avoir reconnu toutes les voies existantes, la mission s'est astreinte à explorer celles qui faisaient particulièrement débat. Avec ses tours et ses détours, une telle approche, nécessairement longue, était un préalable à la définition d'une stratégie pertinente.

## **2.1 Les bilans précédents et les premières initiatives**

Il y a plus de dix ans, un premier bilan des statistiques sur les associations était présenté à un colloque de l'Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale (ADDES)<sup>6</sup>, dans le cadre plus vaste de l'économie sociale. Les associations étaient déjà qualifiées de composante « la plus importante et la plus méconnue », leur approche représentant un véritable « défi statistique »<sup>7</sup>.

Les principales **lacunes** identifiées dans ce bilan portaient sur l'absence de chiffres fiables sur le nombre d'associations existantes et sur l'enregistrement des disparitions d'associations ; l'absence de connaissance des dons et du bénévolat ; le manque de cohérence des données sur les adhésions et les caractéristiques socio-démographiques des adhérents ; enfin, le manque de données économiques de cadrage du fait de la dispersion des associations dans les secteurs institutionnels de la comptabilité nationale, avec la faible qualité du compte des « administrations privées » ; dans ce compte, sont en effet classées les associations qui produisent des services non marchands destinés aux ménages à partir de ressources principalement constituées de cotisations de ces mêmes ménages.

Pour améliorer la connaissance statistique des associations, **la proposition principale portait sur l'établissement d'une nomenclature** « faisant l'objet d'un consensus suffisant, et qui puisse être adoptée dans les diverses enquêtes statistiques ». Parmi d'autres propositions, **la nécessité d'une évaluation monétaire du travail bénévole** était soulignée « faute de quoi, l'essentiel de la production des associations serait négligé » ; délimiter le travail bénévole, mieux connaître les travailleurs bénévoles, et valoriser le travail bénévole, trois questions sur lesquelles le document de l'ADDES proposait des pistes en vue de l'intégration du bénévolat à un futur compte satellite de l'économie sociale<sup>8</sup>.

### **2.1.1 Les rapports officiels**

**Le rapport de M.T. Cheroutre au Conseil économique et social** sur l'exercice et le développement de la vie associative dans le cadre de la loi du 1er

---

<sup>6</sup> Cf. Les associations en chiffres. E. Archambault. IIème colloque de l'ADDES - 1984.

<sup>7</sup> Le secteur sans but lucratif - Associations et Fondations en France - E. Archambault - Economica - 1996.

<sup>8</sup> L'importance du travail bénévole était notamment illustrée par l'exemple de tentatives de chiffrage au Canada : selon le mode de calcul, le bénévolat y représentait de 1 % à 3 % du PNB, en 1971.

juillet 1901 analysait l'état de la connaissance scientifique du mouvement associatif<sup>9</sup>.

Partant du constat que « l'économie sociale est insuffisamment répertoriée et reconnue », des recommandations étaient adressées au système statistique public, recommandations qui s'appuyaient sur les propositions contenues dans un rapport précédent de C. Padieu rendu au terme d'une mission d'expertise des statistiques de l'économie sociale<sup>10</sup>.

**Le rapport de C. Padieu** concluait d'abord à **une nécessaire amélioration du repérage des organismes du champ** comme préalable indispensable à la connaissance statistique. Suite à ce rapport et pour la mise en oeuvre de ses propositions, l'INSEE a créé, en collaboration avec la délégation à l'Économie sociale **un pôle de compétence national installé à la direction régionale d'Auvergne**.

En liaison étroite avec les responsables de SIRENE, la voie des appariements avec d'autres fichiers administratifs a été explorée. La première phase a consisté en un inventaire des fichiers portant sur les associations. Les travaux ont porté sur les fichiers du secteur sanitaire et social, ceux de l'éducation, ceux des impôts, ceux de quelques grandes fédérations.

Certains résultats ont été jugés suffisamment probants pour être intégrés dans les procédures de gestion de SIRENE : ainsi, pour le fichier FINESS dans le secteur sanitaire et social et pour le fichier des établissements d'enseignement de l'éducation nationale. D'autres ont été jugés insuffisants : ce fut le cas, notamment, des tentatives de rapprochement avec le fichier des assujettis à la TVA, ou avec la base de données de l'Union nationale des associations du Tourisme (UNAT) dans le secteur du tourisme.

Les enquêtes d'amélioration de la qualité, pour détecter les associations disparues, ont été reportées au motif difficilement contestable qu'il y avait d'autres raisons, plus importantes, à la mauvaise qualité du répertoire sur ce secteur.

Au total, il y a eu très certainement une amélioration de SIRENE sur les deux domaines finalement retenus : par rapport aux autres secteurs où la situation est inchangée, le sanitaire et social et l'éducation sont mieux identifiés. Mais même là, la situation est loin d'être complètement satisfaisante : dans FINESS, les concepts d'établissement ne correspondent pas à ceux de SIRENE et, pour l'éducation, l'identification des établissements du secteur gérés par les associations n'est pas d'une qualité comparable à celle des établissements de l'enseignement public.

Outre l'amélioration du repérage, **quatre chantiers étaient proposés** pour faire progresser la connaissance statistique sur les entreprises de l'économie sociale, et notamment sur les associations :

---

<sup>9</sup> Cf. rapport cité - 2<sup>e</sup> partie - De l'usage de la loi du 1er juillet 1901 - 1. L'exploration d'un monde.

<sup>10</sup> Statistiques de l'économie sociale - Constat et propositions - Rapport présenté à M. T. Dreyfus, Secrétaire d'État auprès du Premier Ministre, chargé de l'économie sociale par C. Padieu. Février 1990.

- l'amélioration des classifications ;
- la production de résultats à partir des sources publiques existantes ;
- la constitution d'un fonds de documentation statistique en provenance des fédérations et groupements ainsi que des ministères ;
- le lancement de nouvelles enquêtes, prolongeant ou affinant des enquêtes existantes pour couvrir les associations, et la création de nouveaux outils comme **une enquête permanente sur le travail bénévole**.

### *2.1.2 La statistique publique : indicateurs sociaux et données macroéconomiques*

C'est d'abord dans **les enquêtes auprès des ménages** que l'on trouvera des résultats sur l'adhésion à des groupements et sur la participation à la vie associative, comme dans le volet complémentaire à l'enquête emploi de 1992 sur les jeunes, ou dans l'enquête sur les conditions de vie des ménages (EPCV) d'octobre 1996 qui traite des contacts sociaux et de la participation à la vie sociale, pour ne citer que des exemples récents.

Les résultats de cette dernière enquête<sup>11</sup> montrent que si, globalement la participation associative s'est maintenue sur le long terme - 43 % des Français âgés de plus de 14 ans sont, en 1996, membres d'une association - les thèmes de cette participation ont évolué, la défense d'intérêts communs reculant au profit d'une recherche d'épanouissement individuel par une pratique culturelle ou sportive ...

D'autres enquêtes réalisées à l'extérieur de l'INSEE, notamment celles du CREDOC sur les conditions de vie et aspirations des Français et du ministère de la Culture sur les pratiques culturelles interrogent sur l'adhésion aux associations. La problématique de toutes ces enquêtes relève d'une approche plus large que le seul thème « associations » ; en outre, le rapport de M.T. Cheroutre, déjà cité, l'avait pointé, **l'absence d'une nomenclature de référence sur les objets des associations** limite les possibilités de rapprochement entre tous ces résultats.

Quoi qu'il en soit, on est ici sur la description de « l'association » ; qui cherche des données économiques se reportera aux comptes nationaux, où les associations figurent principalement dans les secteurs des « sociétés et quasi-sociétés (SQS) », des « administrations publiques (APU) » et des « administrations privées (APRI) ». Par « administration privée », on rappelle qu'il s'agit de « producteur de services non marchands » **au service des ménages** et dont les ressources principales, autres que celles résultant de ventes occasionnelles, proviennent de contributions volontaires de ces mêmes ménages.

Ce compte n'avait pas été remis à plat au moment de la base 1980, et continuait à être estimé en évolution de manière assez succincte. Dans le cadre de la nouvelle base 1990, il est entièrement revu, notamment à partir des enquêtes réalisées par le Laboratoire d'Économie sociale (LES) de l'Université Paris I et par

---

<sup>11</sup> E. Crenner. Le milieu associatif de 1983 à 1996 : plus ouvert et tourné vers l'intérêt individuel. INSEE Première n° 542 - Septembre 1997.

l'équipe de Socio-économie associative et coopérative (ESEAC) de l'Institut d'Études politiques de Grenoble (voir ci-après).

L'élaboration de cette nouvelle base marque un progrès certain pour la connaissance des APRI. Mais, ce compte ne pourra fournir, en 1999, que des données globales de cadrage sur un secteur institutionnel dont les contours ne coïncident pas totalement avec la catégorie juridique « associations » ; surtout, il ne mesurera pas encore la contribution non rémunérée des bénévoles. On est là aux limites de l'instrument « comptabilité nationale », conçu pour une mesure macro-économique, alors que les associations qui sont dans les APRI répondent à des besoins qui relèvent plus du social que de l'économique, et mettent en oeuvre des moyens qui ne sont pas monétarisés.

A partir des documents fiscaux et de l'enquête annuelle d'entreprise, **des comptes de secteurs** sont élaborés chaque année par le département des Activités tertiaires, et présentés à la Commission des Comptes des Services : ces comptes couvrent des activités comme les services récréatifs, culturels et sportifs et les « autres moyens d'hébergement de courte durée » où les associations sont présentes ; des séries existent également sur une partie du secteur sanitaire et social. Tous ces résultats sont sectoriels, et ne permettent pas de retrouver une catégorie juridique particulière.

Les comptables nationaux sont bien conscients de ces limites, en particulier par rapport à l'évaluation de l'activité bénévole et quant à la description d'un « secteur » transversal aux activités économiques et à leurs propres secteurs institutionnels. Dès la première moitié des années 80, une tentative de réponse avait été proposée sous la forme **d'un projet de compte satellite de l'économie sociale**.

### *2.1.3 L'échec du compte satellite de l'économie sociale*

« Ce qui est mal vécu par les acteurs de l'économie sociale, c'est de ne pas se retrouver dans les résultats actuels de la comptabilité nationale »<sup>12</sup>. Sur l'idée de recomposer un secteur de l'économie sociale à partir des secteurs institutionnels de la comptabilité nationale, est donc né le projet de construire un compte satellite.

« Qui paie ? qui produit ? qui bénéficie ? », le compte satellite vise à structurer l'information chiffrée autour de ces trois questions dans une synthèse cohérente avec le cadre central de la comptabilité nationale ; c'est une « passerelle » entre ce cadre macro-économique et les indicateurs décrivant, sous tous ses aspects, **un domaine de la vie sociale**.

Une première contribution à l'ébauche d'un tel compte satellite posait deux questions préalables, sur le niveau de consolidation et les opérations à retenir pour retracer correctement les relations entre l'économie sociale et la Nation, et les flux entre membres et non membres<sup>13</sup> ; était également posé le problème de la

---

<sup>12</sup> Entretien avec M.H. Blonde, co-auteur avec J.C. Willard d'une communication sur « les flux et leur enregistrement comptable » au IV<sup>ème</sup> colloque de l'ADDES - Juin 1986.

« L'économie sociale » comprend, outre les associations, les coopératives et les mutuelles.

<sup>13</sup> Esquisse pour un compte satellite de l'économie sociale. J.L. Weber - 1<sup>er</sup> Colloque de l'ADDES - Juin 1983.

comptabilisation du travail bénévole, et ... surtout, celui de l'information de base susceptible d'alimenter le compte.

La problématique de l'enregistrement des flux entre administrations et économie sociale a ensuite été abordée à partir d'une notion large de « financement », c'est-à-dire incluant, outre les subventions, les facilités de financement, l'évaluation des prêts de personnel et des mises à disposition de locaux et d'équipements, les allègements fiscaux, les aides à l'emploi, ainsi que les conséquences des dispositions législatives et réglementaires en faveur de l'économie sociale.

Diversité de financements, diversité de leurs objectifs « rarement attribués », notent les auteurs, « au titre explicite de soutien au tiers secteur », diversité des circuits et des procédures ... Pour répondre à cette complexité, une approche fonctionnelle des organismes de l'économie sociale et des opérations dans lesquelles ils sont impliqués est recommandée ; elle doit permettre des analyses par finalité du produit financé et par type de bénéficiaire ; de plus, le compte devra nécessairement comporter plusieurs jeux de tableaux décrivant les financements primaires, les transferts de financement entre secteur bénéficiaire et secteur de prise en charge, et entre organismes de l'économie sociale.

L'objectif premier reste **la nomenclature décrivant les activités et les fonctions des acteurs.**

Insuffisance des données de base, manque de moyens, méfiance de certains acteurs vis-à-vis d'une démarche risquant de minorer l'utilité sociale du tiers secteur ... quelles qu'en soient les raisons avancées ici ou là, ce compte satellite n'a pas vu le jour, et les recherches méthodologiques en sont restées là. Quels enseignements retenir ?

**La faiblesse des données de base est certainement la raison majeure de l'échec.** Mais si, à l'avenir, le projet devait être repris, une question reste pendante : compte satellite du « secteur associatif » dans son ensemble, et/ou comptes satellites par domaine, culture, sports ... Il faudra préciser l'objectif. A ce stade, l'analyse de la demande faite par la mission n'a pu que constater que les thèmes inter-associatifs nécessitaient encore de mûrir, tandis que les spécificités associatives par domaine étaient fortes. En tout état de cause, le problème premier provient de la faiblesse et des lacunes de l'information de base ; c'est ce que la mission a retenu.

#### *2.1.4 Les initiatives privées*

Face à ces carences, plusieurs initiatives d'enquêtes et de travaux statistiques ont été lancées par des universitaires auprès des associations et par des directions régionales de l'INSEE sur l'économie sociale, avec un volet « associations », notamment. Tous ces travaux apportent, outre des résultats, de précieux enseignements d'ordre méthodologique.

En 1991, le LES réalise une enquête auprès des associations, en vue de **mesurer le poids économique et la structure du financement du secteur associatif**<sup>14</sup>.

L'enquête a été lancée à partir **de listes d'associations auparavant constituées par les municipalités** ; ces listes n'étaient pas limitées aux seules associations subventionnées, un tiers de l'échantillon ne bénéficiant d'aucun financement municipal ; la région parisienne a été exclue de la base d'enquête pour éviter les doublons au niveau des fédérations. A partir de 15 000 envois de questionnaires, 3 400 réponses ont été obtenues ; la structure de l'échantillon des répondants a été jugée conforme à celle du répertoire SIRENE pour les associations employeurs.

L'enquête a porté sur la mesure précise des dépenses et des recettes, en distinguant l'origine privée ou publique des ressources et les niveaux de collectivité publique, sur les variables sociales, l'aire d'intervention, la structuration en réseaux, les populations adhérentes et le profil des populations bénéficiaires, sur le travail bénévole, l'emploi salarié et mis à disposition, sur les locaux. L'activité de l'association a été saisie à un niveau fin : 130 secteurs d'activité étaient proposés aux associations qui étaient également invitées à présenter en clair leur activité et leur mission.

Outre les dépenses et les recettes courantes enregistrées dans le budget propre de l'association, **l'enquête a recensé sans trop de difficultés, les différents apports en nature**, bénévolat, origine et fréquence des mises à disposition de personnes et de locaux, mais n'a pas tenté de les valoriser.

Un **clivage** important a été mis en évidence au sein du secteur associatif entre associations **employeurs** et associations **sans salarié** : les activités et les services rendus ne sont pas les mêmes ; les financements publics sont rares pour les secondes ; les associations sans salarié mobilisent environ les trois-quarts du volume de travail bénévole mesuré par l'enquête ; ces dernières sont également bénéficiaires de nombreuses prestations en nature, d'origine publique et privée.

La part importante du financement public dans les ressources totales des associations s'explique par une concentration importante sur quelques associations ; **la plupart ne nouent que de faibles liens financiers avec les pouvoirs publics qui traduisent davantage une reconnaissance de l'association par la puissance publique qu'un véritable soutien économique et financier**. Pour ces dernières, c'est plutôt par le biais de mises à disposition de personnes et plus fréquemment de locaux que se manifeste le soutien public. L'analyse de la part et de l'origine des financements publics dans les ressources totales des associations a mis en évidence des types d'associations distincts, résultat important pour une classification des associations.

Les circuits financiers entre les collectivités publiques et les associations sont spécialisés en fonction des compétences des collectivités : les communes, pour l'animation du tissu local, financent surtout les associations qui oeuvrent en

---

<sup>14</sup> Cf. Le poids économique du secteur associatif - Xème colloque de l'ADDES - E. Archambault. V. Tchernonog - Mars 1994.  
Les financements publics du secteur associatif - Xème colloque de l'ADDES - V. Tchernonog - Mars 1994.

faveur de la culture, du sport, et du développement économique ; elles sont l'unique partenaire des associations sans salarié ; le département concentre les quatre-cinquièmes du financement des associations sur le secteur sanitaire et social ; la région ne finance que l'éducation et la formation, à un moindre niveau, la culture.

La plupart des associations bénéficiant d'un financement public n'ont qu'un seul partenaire, les situations de cumul de financements étant exceptionnelles et ne concernant que des profils particuliers, les grosses associations du secteur social et culturel.

Pour ce qui est des questions de méthode, ce sont **les associations sans salarié** qui ont posé problème, même si leur poids est limité : 35 Mds de F. en terme de budget, contre 200 Mds de F. pour les associations employeurs.

Les emprunts et les dépenses en capital sont des postes pour lesquels les données sont très fragiles. Le repérage de l'origine des recettes publiques est correct. Entre les postes « produits des fêtes ... », « ventes de services », et « participations des usagers au service rendu », des glissements ont été constatés qui n'ont pas toujours été interprétables.

Une difficulté particulière concerne la prise en compte de certains apports en nature, comme les dons, les produits-services, l'utilisation du domicile du Président comme siège social, l'utilisation des voitures personnelles ...

La même année, l'ESEAC a lancé une enquête sur les associations, en réponse à un appel d'offre de l'INSEE **sur la connaissance statistique des administrations privées**<sup>15</sup>.

**A partir du répertoire SIRENE et de diverses autres sources** - listes communales, fichiers d'administrations de tutelle et de grandes coordinations associatives - une base d'enquête a été constituée sur trois départements : Côtes d'Armor, Isère et Hauts de Seine. Sur les 17.000 questionnaires envoyés, 2.000 réponses ont été obtenues pour aboutir à deux échantillons, de 80 associations nationales et de 750 associations locales.

Les principaux enseignements tirés de la réalisation de cette enquête touchent à la tenue des comptes dans les associations, aux variables observées, à l'échantillonnage et à l'extrapolation des résultats.

Une première série de difficultés est liée à **l'hétérogénéité des comptabilités**.

Pour les petites associations qui ont une fonction de consommation collective, il y a confusion entre la trésorerie et l'activité ; ainsi, est mise en trésorerie, la situation du compte au début de l'année.

Dans le secteur caritatif et humanitaire, pour des associations qui ont d'abord une fonction de répartition et de redistribution, avec des flux financiers importants et très peu de salariés, la présentation comptable se réfère aux

---

<sup>15</sup> Cf. Etude sur les administrations privées pour l'INSEE. IEP-ESEAC. D. Demoustier. F. Saparelli - Mai 1992 & Regards sur l'économie sociale, ici et ailleurs. IXème colloque de l'ADDES. - D. Demoustier. F. Saparelli. 1992.

campagnes et non aux postes comptables. Pour ces associations caritatives et humanitaires, se pose aussi le problème du **transfert des biens et des dons**, qu'elles achètent ou reçoivent, et redistribuent.

Par contre, les associations importantes qui ont une fonction de production de services, ont une présentation comptable très normalisée. En règle générale, il y a un effet « normalisateur » des fédérations, surtout avec la diffusion des logiciels informatiques de comptabilité ; mais il est alors difficile de retrouver les spécificités associatives.

Le bilan est souvent mal distingué du compte de résultats avec, par exemple, l'amortissement d'un gros investissement sur un an.

A propos des **variables financières et économiques**, il y a un manque de normalisation des pratiques pour séparer **les cotisations des dons**, et parmi les cotisations, celles des membres, des transferts entre composantes du mouvement associatif, enfin pour séparer **les subventions du produit des ventes**. Ces problèmes de distinction entre ventes et subventions renvoient aux problèmes de distinction entre **prix et tarif**. Des associations pratiquent des péréquations de tarifs, par rapport au quotient familial, par exemple.

Il y a aussi confusion entre l'origine et la nature du financement : un financement passant par un conventionnement est mis en subvention.

**La mesure statistique des dépenses pose moins de difficultés** ; toutefois, l'évaluation des frais de personnel est compliquée par le problème des emplois atypiques ; les contrats emploi-solidarité (CES) peuvent être décomptés pour la seule part à la charge de l'association, ou pour l'ensemble de la rémunération versée ; or, les CES représentaient environ 10 % de l'emploi des associations enquêtées.

Finalement, ces données comptables s'avèrent parfois en contradiction avec les réponses aux questions relatives à l'emploi. La mesure du rapport frais de personnel/heures travaillées donne quelquefois des résultats surprenants, appelant des corrections délicates à mettre en oeuvre dans la mesure où de nombreuses unités ont naturellement recours à des formes particulières d'emploi, pour lesquelles les frais de personnel couverts par des subventions n'apparaissent pas toujours. D'autre part, des personnels mis à disposition d'une association peuvent être comptabilisés dans ses effectifs, sans que leurs salaires ne paraissent dans les comptes.

Ainsi, le secteur de **l'enseignement privé** est particulièrement compliqué à appréhender : à 80 %, ce secteur est administré par les Organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC), organismes qui, déjà, ne sont pas tous dans SIRENE ; la frontière entre les emplois rémunérés par l'Education nationale et ceux qui sont pris en charge par les OGEC est floue.

La distinction entre **les adhérents, les membres et les bénéficiaires ou les usagers** est très difficile : il n'y a pas de lien entre cotisation et adhésion, avec une différence entre les adhésions de personnes physiques et de personnes morales. La **cotisation** renvoie à des notions très différentes suivant les secteurs : ce peut être une transaction complexe, comprenant à la fois l'adhésion proprement

dite à l'association, la contrepartie d'une prestation de service, la licence à la fédération dirigeante, la prime d'assurance ...

Enfin, une autre série de difficultés tient à l'absence de base sûre pour la constitution de l'échantillon et l'extrapolation des résultats : en ce qui concerne le recours au répertoire SIRENE pour établir la base d'enquête, D. Demoustier estime que toute la tranche des 0 à 2 salariés a posé problème, pas seulement celle des associations sans salarié.

Au total, les deux enquêtes du LES et de l'ESEAC ont développé un questionnement détaillé et structuré sur les variables comptables et financières.

Toutes deux ont été confrontées à de grosses difficultés, notamment pour la constitution de l'échantillon, la fourniture des données comptables, l'observation de certaines variables et le flou des concepts qui les sous-tendent, l'évaluation des apports en nature, et pour l'emploi, les mises à disposition. Avec des moyens limités, ces deux investigations n'ont pu aborder tout le champ d'étude relatif au bénévolat.

Ces difficultés ont été, en grande partie, surmontées et ces deux opérations ont apporté des données précieuses aux comptables nationaux pour l'élaboration de la nouvelle base des comptes.

Un travail de comparaison entre les deux enquêtes a été effectué : prévus pour répondre à des objectifs différents, l'échantillon de l'enquête du LES était plus orienté vers les associations de taille moyenne, celui de l'enquête de l'ESEAC sur les extrêmes ; la taille moyenne de l'association interrogée dans l'enquête ESEAC, 6 salariés, comme le budget moyen sont donc supérieurs aux mêmes caractéristiques de l'enquête du LES, 3 salariés. En outre, les échantillons sont différents : dans celui de l'ESEAC, les associations nationales et les locales ont dû être distinguées, car les premières consolident leurs comptes.

Pour la collecte de données globales effectuée en réponse à un projet lancé par Eurostat, l'ESEAC a tenté une recombinaison des budgets des associations par grand secteur. Les évaluations obtenues sont assez proches de celles du LES, même si la répartition sectorielle est un peu différente.

Enfin, un travail est en cours à l'ESEAC sur la diversité des pratiques comptables des associations.

Parmi les autres tentatives d'enquêtes effectuées ces dernières années, on retiendra **l'enquête sur l'économie sociale**, réalisée en 1990 dans quatre régions, l'Auvergne, l'Île-de-France, les Pays de Loire et Poitou-Charentes.

Ce projet, qui associait les Groupements régionaux de la Coopération, de la Mutualité et des Associations (GRCMA) et les directions régionales de l'INSEE, a reçu le soutien de la délégation à l'Économie sociale.

Bien que l'objectif de ce projet n'ait pas été atteint, une analyse détaillée des enseignements à tirer de cette expérience a été publiée<sup>16</sup>, pour la partie de l'enquête relative aux associations.

L'enquête comportait un questionnaire sur les entreprises à statut coopératif ou mutualiste et un questionnaire « associations », l'objectif étant d'obtenir des résultats sur les trois composantes de l'économie sociale ; n'étaient interrogées que les associations utilisant et déclarant au moins un salarié.

L'analyse critique du produit conduit à un jugement contrasté : Ph. Kaminski estime qu'environ 60 % des questionnaires et 80 % de l'information collectée auprès des associations sont de qualité satisfaisante ; les résultats portant sur les montants globaux des budgets et les structures de ressources sont plus robustes que ceux concernant le salariat et le sociétariat des associations.

**La critique la plus forte porte sur les insuffisances du questionnement** : tout est à concevoir du côté des dépenses et les cinq catégories de recettes retenues ne permettent de reconstituer ni les ressources totales de l'association, ni de bâtir de véritables comptes. Finalement, pour l'auteur, les difficultés dans la collecte de données comptables s'avèrent fortement liées à la taille de l'association et à son domaine d'action.

Outre ces opérations majeures de collecte, de nombreux travaux exploratoires, d'étude et de recherche, ont été présentés dans les colloques de l'ADDES<sup>17</sup>. Pour leur caractère stratégique en matière de connaissance de l'emploi, on retiendra les exploitations sur mesure des déclarations annuelles de données sociales (DADS).

Avec l'introduction pour la première fois, en 1986, du code de catégorie juridique de l'employeur, une exploitation des DADS a été réalisée, toujours sur le champ de l'économie sociale<sup>18</sup> ; cette exploitation a porté sur les deux fichiers, à l'époque issus des DADS, le fichier « employeur » contenant les données agrégées au niveau de l'établissement et le fichier « salariés » résultant d'un sondage au 1/25ème sur les lignes « salariés », avec les caractéristiques individuelles d'emploi et de rémunération. L'exploitation était centrée sur les associations qui rassemblaient la majorité des emplois de l'économie sociale, soit 834.000 salariés au 31 décembre 1986 pour 1.333.500 emplois rémunérés au cours de l'année.

L'étude confirmait, en la chiffrant, l'importance du temps partiel dans le secteur associatif : alors que, sur l'ensemble du champ DADS, pour 100 années-travail à temps complet, 22 années-contrat à temps partiel sont dénombrées, il y en a 71 dans les associations ; pour les emplois à temps complet, le salaire moyen est, dans les associations, inférieur d'environ 20 % à la moyenne du champ DADS.

Mais, une analyse plus approfondie révèle des situations contrastées par rapport à des moyennes qui vont dans le sens attendu. Ainsi en est-il de la stabilité

---

<sup>16</sup> Cf. Nouvelles données sur l'économie sociale : enquêtes régionales - une expérience pilote, des enseignements. Xème colloque de l'ADDES - Ph. Kaminski - Mars 1994.

<sup>17</sup> Cf. XIIIème colloque de l'ADDES. Travaux publiés par l'ADDES 1983-1996.

<sup>18</sup> Salariés et salaires dans l'économie sociale - Exploitation des DADS de 1986 - Ph. Kaminski - VIIème Colloque de l'ADDES - Mars 1990.

des emplois. Globalement, la stabilité de l'emploi est effectivement plus faible dans le secteur associatif qu'ailleurs, mais en fait, deux pôles sont mis en évidence : **l'emploi stable, à temps complet ou partiel, est plus stable que dans le secteur privé ; l'emploi mobile est plus mobile, avec une proportion plus faible de postes concernés mais un rythme de rotation plus rapide.**

Finalement, pour l'analyse de la stabilité de l'emploi comme pour celle des écarts de salaires, il est recommandé de privilégier le clivage « permanent - non permanent », plutôt que le clivage « temps complet - temps partiel » dans ce type d'exploitation des DADS.

Enfin, on retiendra que **l'information traitée est jugée fiable** et de nombreux tableaux statistiques ont été produits sur les associations ; en fait, les problèmes de classement concernaient surtout les autres composantes de l'économie sociale, coopératives et mutuelles ; l'élimination des associations dépendant du public ou appartenant au secteur privé lucratif dépassait le cadre de ce travail pionnier.

Ce travail vient d'être complété avec une nouvelle exploitation portant sur l'année 1995 qui s'appuie sur les investissements importants réalisés par l'INSEE dans la gestion de cette source et qui précise l'image de l'emploi dans les associations<sup>19</sup>.

Ressources et emploi des associations : sur ces deux thèmes majeurs, des travaux de grande ampleur ont été menés qui confirment, s'il en était besoin, que la complexité du « secteur », bien que réelle, n'est pas telle qu'elle résiste à toute appréhension statistique. L'audit de la mission devait confirmer ce diagnostic positif.

## **2.2 Un potentiel à exploiter**

Dans un premier temps, l'audit de la mission s'est concentré sur les sources publiques à vocation généraliste pouvant concerner les associations ; ces sources sont gérées par l'INSEE et par les services statistiques des principaux ministères de tutelle ou de rattachement. Ensuite, ce premier bilan a été complété dans le cadre des entretiens menés « sur le terrain » auprès d'une vingtaine de grandes fédérations et associations, qui oeuvrent en majorité dans le secteur sanitaire et social. En introduction, une place à part est faite à la source issue du traitement des déclarations dans les préfectures pour son rôle central dans la problématique de repérage des associations. Bien que n'étant pas à proprement parler des sources statistiques, un certain nombre d'études ont été retenues pour l'éclairage qu'elles apportent sur telle question ou tel domaine pas encore explorés par la statistique.

### **2.2.1 L'état-civil des associations**

Pour obtenir la capacité juridique, l'association doit déclarer sa création à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où elle aura son siège social. Les informations fournies au moment de cette déclaration sont mentionnées dans l'article 5 de la loi de 1901 :

---

<sup>19</sup> Ph. Kaminski. Le renouveau du dispositif statistique français sur l'emploi : premiers enseignements concernant l'économie sociale. XIIIème colloque de l'ADDES. Novembre 1997.

- le titre de l'association ;
- l'objet ;
- le siège de ses établissements ;
- les noms, professions, domiciles, nationalités de ceux qui à un titre quelconque sont chargés de son administration ou de sa direction.

Deux exemplaires des statuts sont joints à la déclaration. Toutes ces informations sont publiques et communicables sur simple demande ; elles sont conservées dans la préfecture ou la sous-préfecture de déclaration.

Par la suite, les associations doivent faire connaître, dans les trois mois, « tous changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts ». **Telles sont les seules obligations d'information de l'Administration** prévues pour les associations qui soit, n'ont pas un statut particulier comme les associations reconnues d'utilité publique ou les congrégations, soit n'emploient pas de salarié, n'ont pas d'activité imposable ou taxable, ou encore n'ont pas de rapport contractuel avec un service public, c'est à dire, en nombre, probablement la majorité des associations<sup>20</sup>.

Des sanctions sont prévues en cas de non-déclaration : une amende de 2.500 F à 5.000 F, et en cas de récidive, une amende double ; en outre, l'article 7 stipule « qu'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 ». Dans les faits, ces sanctions sont rarement appliquées, et il est avéré que, dans la plupart des cas, les formalités de dissolution ne sont pas accomplies quand l'association cesse son activité. Fondamentalement, **l'association est un contrat de droit privé**, et la puissance publique n'a de raison d'intervenir, hormis les cas de trouble à l'ordre public naturellement, qu'en cas de désaccord entre les contractants et à la requête de l'un d'entre eux.

Une étude réalisée par la délégation régionale de la Jeunesse et des Sports de Nancy sur la démographie des associations en Lorraine<sup>21</sup> montre que **93 % des associations créées en 1985 étaient encore « vivantes », non dissoutes sinon actives, dix ans après.**

Ces déclarations de création, de modification, de dissolution sont rendues publiques par parution au Journal officiel dans le délai d'un mois suivant la délivrance du récépissé en préfecture. Les déclarants remplissent donc des documents normalisés qui sont transmis par les préfectures et sous-préfectures à la direction des Journaux officiels ; en parallèle, le règlement accompagné d'un coupon sur lequel figure un numéro d'ordre est adressé par le déclarant directement à la comptabilité des Journaux officiels.

---

<sup>20</sup> Cf. texte de la Loi de 1901 en annexe, et le décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

<sup>21</sup> Etude sur le tissu associatif lorrain de 1985 à 1995 - Observatoire permanent des métiers de l'animation en Lorraine - S. Drion - Juillet 1996.

Les paiements sont maintenant forfaitisés et depuis 1990, la déclaration de dissolution a même été rendue gratuite, gratuité qui contribue à une amélioration sensible des déclarations de dissolution - il y en a près de 12.000 en 1996, alors qu'elles n'étaient que 4.400 en 1987 ; ce chiffre de 12.000 annulations reste toutefois sans commune mesure avec les 68.000 déclarations de créations enregistrées la même année.

**Une partie seulement des informations déposées en préfecture ou en sous-préfecture remonte au Journal officiel.** Pour une création, sont envoyés le titre, l'objet, l'adresse de l'association, et sa date de déclaration ; pour une dissolution, le titre, l'adresse de l'association, et la date de déclaration ; les modifications portent sur les changements de titre, d'objet, d'adresse et les fusions d'associations. Le nom et l'adresse du domicile du Président servent à envoyer l'avis de parution, et ne sont ni publiés ni diffusés.

Les informations sont saisies à la direction des Journaux officiels depuis 1986<sup>22</sup>. **Le titre et l'objet de l'association** - ce dernier doit être mentionné clairement sous forme d'un extrait précis et concis, sans employer de style télégraphique - **sont limités à 250 caractères**. L'adresse du siège social, pourtant déclarée sur quatre zones avec notamment le code postal et le bureau de distribution, n'est saisie que dans une zone, ce qui complique l'utilisation de cette information à des fins de statistiques locales.

**L'objet de l'association** est codé à partir d'une liste de quinze thèmes prédéfinis par le ministère de l'Intérieur : trois thèmes au maximum peuvent être utilisés, en séquence, pour indexer une association.

**Tableau1 - Liste des thèmes d'indexation des associations déclarées (édition des Journaux officiels)**

Code	Intitulé	Code	Intitulé
01	Anciens combattants	09	Environnement
02	Animaux	10	Technique, recherche
03	Communication	11	Loisirs
04	Culte	12	Politique
05	Culture	13	Santé
06	Défense	14	Social
07	Economie	15	Sport
08	Enseignement	16	Divers

<sup>22</sup> De plus en plus de préfectures transmettent des données informatisées.

A la direction des Journaux officiels, une base de données est mise à jour chaque semaine, et contient en permanence les mouvements des douze derniers mois « en ligne », le dernier mois venant chasser le plus ancien. L'information est ensuite recopiée sur bande et le stock actuel de données porte sur les onze dernières années. La base est commercialisée auprès d'un rediffuseur exclusif, la société BIL.

Une copie du fichier portant sur la période 1986-1996 a été mise gracieusement à la disposition de la mission par la direction des Journaux Officiels : une évaluation préliminaire de ce fichier ouvre de réelles possibilités pour la production automatique **d'une statistique d'état-civil des associations**, et partant pour des analyses détaillées de la démographie associative, selon l'objet et la localisation de l'association.

Actuellement, les comptages et codifications de créations d'associations sont effectués à la main à partir des parutions d'avis au Journal officiel ; l'analyse des résultats est publiée dans le bilan de la vie associative du CNVA.

Plusieurs nomenclatures des objets associatifs se font concurrence : plus d'une vingtaine ont été dénombrées, notamment celle très détaillée du ministère de l'Intérieur utilisée à son niveau le plus agrégé par la direction des Journaux officiels, et parmi celles construites par des chercheurs, le classement empirique mis au point par J.F. Canto<sup>23</sup> et utilisé dans le bilan de la vie associative du CNVA. Selon ce dernier, malgré le boom des créations d'associations, la soixantaine de postes, qu'il avait identifiés au début de son travail, reste pertinente vingt ans après. Un traitement systématique des déclarations des associations ouvre la possibilité de tester cette assertion sur la stabilité des catégories identifiées et au bout du compte, la perspective d'aboutir à **une nomenclature de référence des objets associatifs**. Il y a une demande prioritaire concernant les tendances de fond et de court terme de l'évolution du mouvement associatif.

L'autre dimension de cette demande porte sur **la dimension régionale et locale** du phénomène. La création d'associations a déjà été analysée et est perçue comme un indicateur de changement social ; d'où, une demande pour des statistiques localisées à des niveaux fins, à l'échelon du quartier éventuellement, notamment sur les zones dites sensibles dans les agglomérations. La préfecture ou la sous-préfecture de déclaration étant codée à part, des données peuvent être facilement obtenues jusqu'au niveau de l'arrondissement. L'exploitation du seul bureau distributeur ne permet pas d'atteindre la commune en zone rurale, le quartier en zone urbaine ; quelques adresses sont sous forme de CEDEX. Aller plus loin dans cette voie suppose une normalisation plus forte de l'adresse ; si la demande d'indicateurs localisés était confirmée, elle devrait être étudiée en liaison avec le ministère de l'Intérieur et la direction des Journaux officiels.

Si, de ces informations et de leur traitement, l'on peut raisonnablement attendre des progrès sensibles **sur la connaissance des créations d'associations**, le niveau encore très bas des annulations, malgré leur décollage récent, n'autorise pas d'amélioration dans des délais rapprochés sur la description de la démographie « nette » des associations. Or, il y a aussi une demande sur ce point qui s'interroge sur la réalité du « boom associatif » des deux dernières

---

<sup>23</sup> Cf. Localisation et caractéristiques principales par secteurs d'activité des déclarations d'associations de la décennie 1975-1984. J.F. Canto. FNDVA - Septembre 1988.

décennies, boom qui n'est étayé que par l'analyse des créations sans aucune idée de la durée de vie des structures ainsi créées ; et comment analyser l'apparente contradiction entre le dynamisme des créations et la stabilité des adhésions observée par ailleurs ?

Tenter de répondre à cette demande et aux questions qu'elle suscite suppose l'exploration d'une voie plus ambitieuse : le seul état-civil qui enregistre les créations, les dissolutions et les changements de domicile ne suffit plus, et c'est d'un « **fichier de population** » qu'il faudrait disposer. A ce point du rapport, on signalera simplement qu'il y a un intérêt de la part de la direction des Journaux officiels pour l'étude d'un tel projet, intérêt qui rencontre une demande forte des représentants du secteur associatif.

### *2.2.2 SIRENE, les répertoires et les associations*

Le répertoire SIRENE - Système informatique pour le Répertoire des Entreprises et des Etablissements - est d'abord **un outil de coordination interadministrative** géré par l'INSEE, avant d'être une base de travail pour la statistique. C'est le point nodal d'une « toile » qui relie de multiples partenaires en réseau pour l'application, au quotidien, des réglementations et des dispositions légales, fiscales, sociales, professionnelles, etc. Outil de coordination interadministrative, le répertoire SIRENE a vocation à identifier et à suivre les unités légales dans leurs rapports avec les services administratifs. Le statisticien s'intéresse à **l'entreprise**, unité organisationnelle de production, qui n'existe pas sans le support juridique d'une unité légale, mais une unité légale ne comporte pas systématiquement une entreprise, encore faut-il « qu'elle produise quelque chose ».

Cette distinction entre l'unité légale et l'unité statistique « entreprise » concerne tout particulièrement les catégories juridiques des associations. L'entrée dans le répertoire SIRENE n'a pas le même sens pour une entreprise ordinaire et pour une association : dans le premier cas, l'immatriculation est l'acte de naissance officiel d'une unité productive ; dans le second, c'est une formalité dont les conséquences ne sont contraignantes ni pour le déclarant, ni pour l'administration.

A l'origine du répertoire, dans les années 70, les concepteurs du système ont donc retenu pour l'immatriculation des associations dans SIRENE, **un champ limité aux seuls agents économiques**. Pour appliquer ce principe général, le champ des associations à répertorier de manière systématique a été défini par la satisfaction de l'une des trois conditions suivantes :

- employer du personnel salarié ;
- être soumis à des obligations fiscales ;
- bénéficier de transferts financiers publics.

Bien entendu, toute association qui le demande, soit parce que sa banque, sa compagnie d'assurance, France Télécom ou EDF ... l'exige, soit de sa propre initiative, peut être immatriculée dans SIRENE ; mais si elle ne remplit aucune des conditions précédentes, elle reste une unité légale.

Pour les associations, sont finalement habilités à **demandeur l'inscription** au répertoire national, selon l'arrêté du 2 mai 1983 fixant la liste et les compétences des associés de SIRENE, les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), ainsi que les centres départementaux des impôts (CDI). **Mais, rien n'a été prévu en ce qui concerne le dernier critère, bénéficiaire de transferts financiers publics.**

En année pleine, SIRENE reçoit environ 20.000 demandes d'immatriculations de nouvelles associations pour 60.000 déclarations de constitutions en préfecture, et 11.000 demandes de suppressions pour 9.000 dissolutions. Dans le répertoire, un code permet déjà de savoir l'origine des mises à jour : 60 % des mouvements précédents proviennent des URSSAF, 12 % des services des impôts, le reste des directions départementales de l'action sanitaire et sociale, des rectorats ou des directions régionales de l'INSEE.

#### Les principales codifications

Avec l'immatriculation dans SIRENE, les caractéristiques de l'entreprise ou de l'établissement sont relevées et codées par référence à des nomenclatures et tables de codification ; sont présentés ici, les principaux critères qui concernent les associations.

Un **code juridique** est attribué par rapport à la liste suivante :

9210 - Association non déclarée ;

9220 - Association déclarée ;

9221 - Association déclarée d'insertion par l'économique ;

9222 - Association intermédiaire ;

9223 - Groupement d'employeurs ;

9230 - Association déclarée, reconnue d'utilité publique

9240 - Congrégation

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

Ces postes font partie d'une rubrique « **9 - Groupement de droit privé** » de la nomenclature des catégories juridiques adoptée par le Comité interministériel SIRENE ; cette rubrique contient, en outre, les postes « 91 - syndicats de propriétaires », « 93 - fondations », et « 99 - autre personne morale de droit privé ».

Deux remarques complémentaires peuvent être faites sur le contenu et l'architecture du poste 92 :

- il ne comprend pas l'ensemble des « associations » au sens de la Loi de 1901 stricto sensu ; l'UNEDIC, les ASSEDIC et, plus généralement, les organismes qui perçoivent les contributions sociales obligatoires figurent dans un

autre poste ; cet écart par rapport à la norme juridique va bien dans le sens souhaité par la demande que le champ de la statistique des associations ne retienne pas les organisations dont des principes de fonctionnement s'écartent de ceux du « statut 1901 », ici, la contribution obligatoire ;

- la cohérence de la structure de ce poste devrait être ré-examinée ; ainsi, une association reconnue d'utilité publique (ARUP) est forcément « déclarée » ; une congrégation peut être aussi une ARUP, de même qu'une association d'insertion, etc.

Pour les autres entreprises ou organismes, le code de la catégorie juridique joue un rôle accessoire. Dans une étude économique, qu'elle soit de branche ou de secteur, il est rare d'utiliser un critère de ce genre. A partir du moment où l'on s'intéresse à l'activité du secteur associatif, **ce code devient un critère d'entrée et sa qualité une première exigence.**

L'immatriculation dans SIRENE comporte l'attribution **d'un code de « l'activité principale »**. Au départ, l'information disponible pour cette codification est un libellé en clair rempli par le déclarant ; par la suite, si l'entreprise est l'objet d'enquêtes, les gestionnaires disposeront d'informations plus riches, par exemple, la répartition du chiffre d'affaires par type de production qui, le cas échéant, permettront de corriger la codification initiale. Les gestionnaires du répertoire affectent l'activité décrite dans la classe de **la nomenclature des activités française (NAF)**, qui paraît la plus proche.

La NAF a été élaborée principalement **en vue de faciliter l'organisation de l'information économique et sociale**. Sa finalité étant d'abord cognitive, ses principes de construction sont liés à des objectifs d'information statistique : les critères d'ordre juridique ou institutionnel sont écartés en tant que tels, des coopératives, des mutuelles ou des associations ayant une activité commerciale se retrouveront dans une même activité du commerce, indépendamment de leur statut juridique ; en outre, le critère « **marchand-non marchand** », présent dans la précédente nomenclature d'activités et de produits (NAP de 1973), a été abandonné, comme peu pertinent dans son principe - un même secteur d'activité peut comprendre des entités marchandes et non marchandes - et peu performant dans les comparaisons internationales.

Les nomenclatures françaises d'activités et de produits s'inscrivent dans le système européen de nomenclatures. La nomenclature d'activités est la version française de la nomenclature européenne, la Nomenclature des Activités de la Communauté Européenne - NACE rév.1 ; la version française comme les autres versions nationales, n'ajoute que des éclatements de rubriques de la NACE. Ainsi, pour la première fois, l'information peut être collectée selon des grilles de classement cohérentes au sein de l'Union européenne comme d'ailleurs des pays de l'AELE et de la plupart des pays de l'Europe centrale. Le système européen est lui-même dérivé du système mondial, et la NACE rév.1 s'emboîte exactement dans la Classification Internationale Type par Industrie (CITI rév.3) des Nations unies.

A cette nomenclature d'activités est associée une classification de produits, de prestations pour les activités de services, la Classification des Produits Française (CPF). En particulier pour les activités de services, cette dernière nomenclature permet de préciser dans le détail voulu le type de prestations ; par

contre, elle n'est accessible que par voie d'enquête, et ne figure pas dans le répertoire.

Le système français d'identification des unités économiques opère la distinction entre « **l'entreprise** », unité légale, à bilan distinct, relevant d'une autorité unique, et « **l'établissement** », unité locale sise dans un lieu topographiquement distinct et dépendant d'une « entreprise ». Une **activité principale** est déterminée pour l'entreprise comme pour ses établissements.

Toutefois, le texte d'introduction de la NAF précise que « dans le secteur des administrations ou des associations, la notion d'entreprise n'existe pas en tant que telle. **Les règles ... s'appliquent toutefois chaque fois que l'on doit classer une unité de l'administration (une association) ayant des activités multiples** ». Comme toute entreprise, une association doit donc recevoir un code pour son activité principale, et un ou plusieurs autres, éventuellement différents, pour chacun des établissements, sections, antennes ... qui la composent.

Théoriquement, les activités des associations peuvent se répartir dans un détail de 700 classes environ. Même si les associations exercent un très grand nombre d'activités différentes, on observe que 358 de ces classes ne sont jamais utilisées - par nature, les associations ne peuvent produire de biens matériels, sauf dans de très rares exceptions comme l'édition, où la valeur du contenu prime celle du contenant - et que 162 autres ne s'appliquent qu'à un nombre insignifiant d'associations (moins de 10) ; reste alors une liste de 94 classes pour lesquelles soit il y a plus de 50 associations, soit l'effectif salarié total des associations présentes est supérieur à 500 personnes. **Quatre classes** se détachent alors qui concentrent **plus de 65 % des associations, unités légales**, connues de SIRENE. Ce sont les postes :

- « **91.3E - Organisations associatives non classées ailleurs** », avec **plus de 100.000 associations**. Cette classe comprend notamment, les activités des organisations associatives diverses créées autour d'une cause d'intérêt général ou d'un objectif particulier (non répertoriées ailleurs) et centrées sur l'information, la communication et la représentation, les activités des associations polyvalentes à caractère culturel et récréatif dominant. Les services fournis par ces « autres organisations associatives », autres par rapport aux organisations religieuses et politiques, sont des services militants pour une cause d'intérêt général, des services de défense d'intérêts spéciaux, des services fournis par les associations de jeunes ...

- « **92.6C - Autres activités sportives** », autres par rapport aux gestionnaires d'installation sportive, avec plus de 40.000 associations. Cette classe comprend notamment, l'organisation et la gestion d'activités sportives, par des associations, des clubs, sociétés, etc. pour professionnels ou amateurs, les activités de promotion et d'organisation de manifestations sportives, les activités des sportifs professionnels, arbitres, entraîneurs, etc. les activités des établissements d'enseignement sportif et des professeurs de sport indépendants, y compris guides de haute montagne, les activités des centres de musculation, aérobic, body-building, les activités des ports de plaisance et des aérodromes de tourisme, la chasse et la pêche sportive ou de loisir, les activités liées aux courses d'animaux (chevaux, lévriers, etc.), les activités liées aux sports mécaniques (automobiles, motos, karts, etc.). Parmi les services correspondants, seules la

promotion et l'organisation de manifestations sportives sont actuellement distinguées.

- « **85.3K - Autres formes d'action sociale** », avec plus de **13.000 associations**. Cette classe comprend notamment, la coordination, l'animation et l'orientation **en matière d'action sociale des administrations** (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, etc.), **les activités d'administration générale et de collecte** des organismes d'action sociale ou caritative à compétence générale ou spécialisée, la Croix Rouge, Médecins sans frontières, les oeuvres d'adoption), **les actions socio-éducatives en milieu ouvert** à destination des enfants, adolescents, adultes et familles (y compris conseils conjugaux ou en planification des naissances). Les principaux services identifiés sont les services d'action sociale en faveur des enfants, les services d'assistance sociale, les services de réadaptation professionnelle ; le reliquat comprend les autres services sociaux sans hébergement.

- « **80.4D - Autres enseignements** » avec **5.500 associations**, classe qui comprend notamment, l'enseignement artistique (musique, danse, art dramatique) non classable par niveau, l'enseignement à caractère spécifiquement religieux (grands séminaires, etc.), l'enseignement des professeurs indépendants, l'enseignement dispensé dans les établissements pénitentiaires, les autres activités éducatives non classables par niveau. Figurent dans d'autres postes, l'enseignement de l'architecture, classé avec l'enseignement supérieur, l'apprentissage des sports et des jeux avec les autres activités sportives, les activités des écoles de danse avec les bals et discothèques.

**L'attribution d'un code correspondant à l'activité principale** s'effectue d'abord pour l'entité légale, ici l'association. Lorsque des établissements sont déclarés, chacun d'eux reçoit également un code d'activité pris dans la même nomenclature<sup>24</sup>.

En conclusion, cet exposé un peu long sur la caractérisation de l'activité économique de l'association était nécessaire pour éclairer les enjeux exposés dans la première partie de ce rapport, en particulier ceux qui touchent à l'émergence de nouvelles branches professionnelles et qui veulent se situer par rapport à la NAF, et ceux qui ont trait aux rapports avec le marché, avec la puissance publique et les acteurs publics.

Les nomenclatures statistiques de base, NAF et CPF, permettent-elles une description correcte des activités associatives, pour celles qui sont dans la sphère économique et publique ? Cette question centrale peut maintenant être dédoublée :

- la NAF, et la CPF qui lui est associée, permettent-elles une bonne description des services rendus par les associations ? Cette question renvoie à la description des services non marchands, qui, à ce jour, ne sont encore qu'un thème de projet d'enquêtes pilotes au niveau européen ; qu'il s'agisse des associations ou d'autres formes juridiques, **les voies d'amélioration** passent, comme pour les autres formes marchandes de services explorées en France depuis quinze ans, **par la réalisation d'enquêtes statistiques** avec des questionnements adaptés, plus

---

<sup>24</sup> 99 % des associations ont au plus trois établissements, y compris le siège social (cf. ci-après, les liens entre unités).

que par celle de l'amélioration et de l'enrichissement des circuits administratifs d'information ;

- y-a-t-il une spécificité associative par rapport aux nomenclatures NAF et CPF ? Certainement, on a vu qu'elle s'appelait « 91.3E - Autres activités associatives non classées ailleurs » ; c'est évidemment là une singularité forte dans la description des activités économiques, qui paraît reconnaître l'originalité du statut associatif. Par exemple, il n'y a pas de poste « Autres sociétés n.c.a. », ou encore « Autres professions libérales n.c.a. » ... Cette originalité est-elle vraiment positive ? L'enquête récente du ministère de la Culture, comme bien d'autres travaux menés ici et là et dont la mission a eu à connaître, incitent à répondre que, loin d'être un élément d'affirmation de l'identité associative, **ce poste « fourre-tout » est d'abord un facteur de confusion.**

L'attribution d'un code de l'activité principale, on vient de le voir, est autant affaire de statistique que d'identification : finalement, le code APE figure à côté du numéro SIREN dans les relations officielles que toute unité légale répertoriée est susceptible d'entretenir avec les services administratifs. **Le code « marchand ou non marchand »**, à la différence du précédent, n'a de valeur que statistique. Ce critère, on l'a vu, a été entièrement gommé des nomenclatures internationales d'activités et de produits, principalement pour son caractère peu opératoire dans les comparaisons de pays à pays. Les différences d'organisation institutionnelle, pour de grandes fonctions collectives telles que l'éducation, la santé, la protection sociale, la culture ... sont, en effet, telles qu'il est apparu inopérant de les résumer dans un indicateur aussi simple.

Toutefois, il a été maintenu dans la version la plus récente du système européen des comptes (SEC 1995), système qui reprend la distinction entre administrations publiques (APU), administrations privées (APRI) et sociétés et quasi-sociétés (SQS), sur la base du rapport de ces entités au marché. Cette distinction est essentielle pour la conduite de la politique économique européenne ; le critère de convergence sur les déficits est assis sur le concept d'administration publique (APU).

Ce critère s'impose à la comptabilité nationale française, et aux opérations statistiques qui la sous-tendent : le code est attribué au niveau de chaque entité immatriculée dans SIRENE, entreprise, association ou établissement.

Une unité est dite « **marchande** » au sens de la comptabilité nationale, si **plus de 50 % de ses ressources proviennent de la vente de sa production**. Elle est « non marchande » dans le cas contraire, « à caractère public », quand la majorité de ses ressources provient d'un financement public, « à caractère privé », quand la majorité de ses ressources provient d'un financement privé.

Ce code peut être attribué au niveau de l'entreprise, l'association, ou de ses établissements.

En liaison avec la Comptabilité publique, les comptables nationaux établissent une liste des organismes non marchands à caractère public - ce sont les OPFPP, organismes privés à financement public prédominant - liste où l'on trouve les grandes académies de chirurgie, de médecine ... des agences d'urbanisme, de contrôle sanitaire, de normalisation, de développement, de formation

professionnelle des adultes ... des instituts d'aménagement et d'urbanisme, l'Institut du monde arabe, l'Institut supérieur du travail ... des unions nationales - UNAF, UNAPEI, MJC ... Y figurent aussi, pour partie, l'enseignement conventionné, les établissements sanitaires et sociaux financés par l'aide sociale, les associations municipales et similaires. Cette liste a été revue dans le cadre de la préparation de la nouvelle base des comptes nationaux.

Si la liste des organisations non marchandes publiques est traitée dans un certain détail, le classement entre les secteurs marchand et non marchand à caractère privé est fait à partir de critères pour l'application desquels l'information n'est pas toujours disponible au moment de l'immatriculation. Ce code est individuel, et est diffusé. Compte tenu du caractère très sensible de cette donnée, et de l'assimilation possible avec la notion fiscale de lucrativité, la question de sa diffusion est, au moins, à ré-examiner.

D'autant que l'attribution de ce code repose sur l'hypothèse implicite admise en comptabilité nationale, selon laquelle toute « entreprise » est une unité institutionnelle, donc autonome dans ses décisions. Or, un aspect important de la réalité du caractère marchand ou non d'une association tient à l'éventuelle création par celle-ci d'une filiale qui, inscrite au registre du commerce, réaliserait une activité explicitement lucrative, et plus généralement, aux liens existant entre association, entreprise et organisme public.

Approcher cet aspect suppose l'examen **des liens entre unités**. Quels sont les liens gérés par le répertoire SIRENE ?

Le lien de base est bien entendu celui qui existe entre l'unité légale, l'entreprise, et son ou ses unités locales de production, le ou les établissement(s). Cette structure est reprise pour les associations dans le tableau ci-après.

Ce type de lien n'est pas de même nature pour les associations et pour les autres formes d'entreprise. Bien qu'étant un acteur de droit privé, l'association peut être organisée sur plusieurs niveaux, souvent trois, avec un niveau intermédiaire ayant une personnalité morale complète ou partielle. Pour des associations exerçant au niveau national, une « section » départementale ou locale peut être déclarée en préfecture - démarche qui peut faciliter les attributions de subventions au niveau local - et donc, se voir reconnaître une personnalité morale, être immatriculée en tant qu'entreprise ou, au contraire, rester un établissement de l'association déclarée au niveau national.

**Tableau 2 - Associations par nombre d'établissements**

Nombre d'établissements	Nombre d'associations (entreprises)	en %	Nombre de postes salariés	en %
de 1 à 3 établissements	249.984	99,1	913.834	70,4

de 4 à 50 établissements	2.154	0,9	334.790	25,8
plus de 50 établissements	28	0,01	49.383	3,8
<b>Ensemble</b>	<b>252.166</b>	<b>100,0</b>	<b>1.298.007</b>	<b>100,0</b>

Des solutions ont été mises en oeuvre pour les établissements du domaine sanitaire et social identifiés par les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), et le répertoire FINESS admet déjà que plusieurs établissements, de spécialités ou d'orientations différentes, peuvent coexister à la même adresse. Par contre, une demande concernant les différentes « sections » d'une même association sportive multi-sports n'a pas été retenue par les gestionnaires de SIRENE. Les décisions sur ce point ont des répercussions sur la continuité des séries statistiques ainsi que sur les possibilités de rapprochement avec d'autres fichiers qui ne comporteraient pas, ou pas encore, ces modifications.

D'autres types de liens existent pour faire apparaître la mise à disposition de personnel à d'autres entreprises, les entreprises constitutives d'une société de fait ; pour la partie relative au secteur public, des liens hiérarchiques permettent de reconstituer les organigrammes des administrations ou des collectivités locales.

En ce qui concerne les structures associatives, la question de leur suivi sur le modèle des organigrammes administratifs se pose dans des termes différents pour un système officiel tel que SIRENE : l'information n'étant pas validée par un organisme officiel, ce sujet relève a priori du domaine applicatif, à l'instar de l'enquête sur les liaisons financières dite « LIFI » pour les structures de groupes d'entreprises. La prise en compte des structures fédératives qui recouvrent de nombreuses associations est à examiner dans ce contexte.

Enfin, un lien fait le chaînage entre des unités légales différentes, dès lors que l'une s'inscrit dans le prolongement direct de l'autre. Pour des raisons diverses, une association qui procède à une transformation profonde de ses statuts, de son conseil d'administration ... décide de dissoudre la première et d'en créer une nouvelle. Dans SIRENE, on enregistre la cessation d'une unité légale et la création d'une autre ; pour faire apparaître que la seconde réutilise les locaux, le personnel, les moyens de travail, le sigle, etc. de la précédente, il sera noté qu'elle réutilise son « **établissement économique (EETEC)** ».

La problématique de la gestion des liens dans le répertoire est à cheval sur les domaines de la réglementation et de la connaissance.

La complexité de SIRENE provient d'abord des multiples liens entre unités que doit gérer le système : cette complexité est telle qu'elle entraîne de nombreuses difficultés d'application dans les ateliers qui gèrent le répertoire, et qu'elle constitue un obstacle dans l'accès à l'information pour l'utilisateur, qui n'a pas le temps de s'investir dans tous les détails de la méthodologie SIRENE.

La simplification du système est en cours avec l'arrêt de la gestion d'un certain nombre de liens : loueur de fonds avec son exploitant, gérant majoritaire avec son entreprise, président avec son association ...

Par contre, un nouveau type de liens doit permettre de déterminer le périmètre de production de l'entreprise englobant les unités légales « portant » les salariés, les investissements et l'outil de production. Les DADS et l'URSSAF permettent aujourd'hui de tisser les premiers liens entre unités légales, mais ceci reste insuffisant ; des investigations plus approfondies devraient être menées sur les plus grosses entreprises.

Entre la complexification du système et la réponse aux besoins précédemment recensés, il faudra arbitrer.

Bien que destiné d'abord à la gestion inter-administrative, le répertoire est complété de certaines informations à caractère plus économique, avec **l'enregistrement d'un effectif salarié** au niveau de chacun des établissements et une totalisation au niveau de l'entreprise, plus récemment, avec un chiffre d'affaires quand il est disponible.

Pour des raisons d'homogénéité, la mise à jour des effectifs est maintenant faite à partir des DADS - situation des effectifs salariés au 31/12, et est contrôlée par les fichiers régionaux de grands établissements et l'enquête « collectivités territoriales ». Combinant des procédures automatiques d'appariement de fichiers avec des contrôles et mises à jour effectuées par des gestionnaires connaissant leur terrain, le souci de qualité porte d'abord sur les grandes unités, les plus de cinquante salariés, et, le plus souvent, sur le champ « industrie-commerce-services - ICS ».

Les effectifs salariés du secteur associatif proviennent donc pour l'essentiel d'un appariement automatique avec les DADS ; la valeur de cet appariement dépend de la qualité spécifique de ces déclarations et de ce que l'on retient comme information.

Les DADS sont conçues pour percevoir des cotisations et des taxes, et pour le contrôle fiscal des salariés. Les utiliser pour la statistique se heurte à des difficultés dont les principales proviennent de la forte proportion de temps partiel, de saisonniers et d'intermittents employés dans des associations.

Des précautions particulières sont à prendre : des associations communales intitulées « Amicale du personnel de ... », « Caisse d'entraide du personnel de ... » reçoivent, par exemple, une dotation globale pour prime de la mairie, et sont chargées de la redistribuer aux membres du personnel ; dès lors que cette prime atteint ou dépasse un certain seuil, une DADS est obligatoire pour chaque bénéficiaire et ces associations se retrouvent dans SIRENE avec plusieurs milliers de « salariés ».

Au delà de ces cas dont les gestionnaires s'efforcent naturellement de réduire le nombre, il reste des problèmes d'ordre plus conceptuel qui, pour être tranchés, demandent une étude plus approfondie de l'emploi associatif. Par exemple, les ateliers protégés, les communautés d'Emmaüs et d'autres associations qui travaillent à l'insertion de personnes en difficulté, apparaissent dans les DADS avec un effectif salarié globalisant les accueillants et les accueillis.

Dans certaines directions régionales, c'est ce dernier effectif qui est retenu ; d'autres n'inscrivent que les accueillants, obtenus alors par enquête directe.

Sans être exhaustif sur les causes de distorsions possibles, ces quelques exemples conduisent à considérer dans SIRENE les effectifs salariés du secteur associatif avec prudence. **Le répertoire n'est qu'une source indicative sur l'emploi, et n'a pas vocation à être un instrument de mesure de son évolution** ; d'autres sources sont mieux adaptées à cette fin ; dans SIRENE, la variable « effectif salarié » est un critère de taille pour faire des plans d'enquêtes, par exemple.

#### Conclusion sur SIRENE et la NAF

Si l'ouverture de SIRENE aux associations s'est faite sans adaptation de l'organisation du répertoire aux spécificités de ces entités, la place prise aujourd'hui par les associations et les demandes d'informations exprimées tant par les pouvoirs publics que par les associations elle-mêmes réclament que l'on puisse traiter dans SIRENE les entreprises associatives avec la même attention que celles des autres secteurs. Si un tel objectif était atteint, le référentiel de base aurait une solidité suffisante pour rassembler un maximum d'informations d'origine administrative et servir de base de sondage aux enquêtes complémentaires qui s'avèreraient encore nécessaires.

En même temps que ces insuffisances, l'analyse fait aussi apparaître la richesse technique du répertoire. Qu'il s'agisse d'enregistrer des liens entre unités, de distinguer, pour une même activité, les différentes modalités d'un caractère marchand ou non, de compléter les aspects économiques d'un concept de forme juridique ... à chaque fois, les outils existent dans SIRENE. La question apparaît donc moins au niveau de fonctions ou variables supplémentaires à introduire mais, au contraire, des concepts et de l'organisation à couler dans ces structures : que faut-il enregistrer, à partir de quelle information, obtenue par quelle voie ?

#### Le répertoire FINESS

Le répertoire national des établissements sanitaires et sociaux et de leurs équipements, dit **répertoire FINESS**, est une centralisation des fichiers informatiques régionaux administrés par les services statistiques des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS). Coordonné par le service des Statistiques, des Études et des Systèmes d'Information (SESI), le répertoire répond aux besoins de gestion du ministère des Affaires sociales, de ses services extérieurs, des préfectures et des caisses d'assurance maladie, notamment pour la fixation des tarifs (prix de journée ou budget global) ; le SESI l'utilise aussi comme base de lancement d'enquêtes.

FINESS immatricule les établissements exerçant une activité sanitaire ou sociale autorisée, localisés à une seule implantation géographique et/ou ayant l'autonomie budgétaire. Ces établissements sont donc de nature géographique, au sens habituel du répertoire SIRENE, ou budgétaire pour les budgets annexes des établissements sanitaires et les budgets individualisés des établissements sociaux. En outre, figure l'entité juridiquement responsable de l'établissement avec son statut et son adresse.

Parmi les établissements, le répertoire distingue les établissements secondaires dont l'adresse est distincte de celle de son établissement principal de rattachement, mais qui n'a pas d'autonomie de gestion et les antennes qui fonctionnent à temps partiel, sans autonomie de gestion et sans personnel en propre ; les antennes se trouvent dans les centres de soins et la protection maternelle et infantile pour le sanitaire, les services à domicile, pour le social ; les antennes n'ont pas de numéro FINESS en propre. Ces distinctions sont particulières à FINESS, et ne sont pas prises en compte dans SIRENE.

Le code « **catégorie d'établissement** » est le critère fondamental du repérage dans le répertoire FINESS : ce code est affecté en fonction du contexte juridique, notamment des textes législatifs et réglementaires qui s'appliquent à l'établissement.

Les instructions précisent « qu'en aucun cas, l'affectation de la catégorie ne doit se faire d'après l'activité réelle de l'établissement ». De fait, si le code APE ne figure pas dans le répertoire FINESS, les gestionnaires de SIRENE ont une table de correspondance entre la catégorie d'établissement et l'activité au sens de la nomenclature d'activités NAF. Sauf pour des cas à la marge, **à une catégorie correspond un code NAF**. En termes d'activités NAF, les établissements de FINESS se trouvent dans six des huit secteurs fins du sanitaire, exceptés le « 85.1H - Soins hors cadre réglementé » et le « 85.1K - Laboratoire d'analyse médicale », et dans les neuf secteurs fins du domaine de l'action sociale (NAF 85.3) ; pour le reste, les écoles professionnelles et centres d'enseignement sont en « NAF 80.3Z - Enseignement supérieur » et les foyers, hébergements sociaux en « NAF 55.2F - Hébergement collectif non touristique ».

Au total, le code catégorie détaille une vingtaine de positions de la NAF en 200 postes environ ; il est attribué au niveau de l'établissement, et au niveau de l'entité juridique responsable, **seulement pour les unités du secteur sanitaire public**.

Le code « **statut juridique** » de FINESS distingue, au niveau le plus agrégé, les organismes et établissements publics des organismes privés répartis selon le caractère commercial de leur activité ou l'absence de but lucratif. Les associations sont identifiables dans trois rubriques :

60 - Association Loi de 1901 non reconnue d'utilité publique ;

61 - Association Loi de 1901 reconnue d'utilité publique ;

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

Le poste « 63-Fondation » est en dehors du poste « Associations » comme dans le code INSEE des catégories juridiques ; par contre, le poste « 64-Congrégations » est aussi en dehors du poste « Associations », à la différence du code INSEE.

FINESS contient de nombreuses informations :

- sur les caractéristiques de l'offre de services, outre celles déjà mentionnées, les disciplines d'équipement, le type d'activité, la catégorie de

clientèle, les capacités d'accueil autorisées et installées, le champ de compétence géographique ;

- sur le contexte réglementaire, notamment sur l'autorité qui fixe les tarifs et les modes de conventionnement (aide sociale de l'Etat, du département).

Le seul critère de taille est, quand elle est renseignée, **la capacité d'accueil**.

#### Articulation de FINESS avec SIRENE

L'enregistrement de l'établissement dans FINESS comporte le numéro SIRET, et l'entité juridique dont il dépend, le numéro SIREN. Pour une partie du champ des établissements sanitaires et sociaux, FINESS est « pilote » par rapport au répertoire SIRENE, ce qui signifie que, pour ces établissements, immatriculations et radiations ne peuvent être réalisées qu'à la demande de la DRASS : ce champ comprend essentiellement les établissements publics et les établissements dépendant d'organismes publics, avec quelques exceptions ; il comprend aussi **les établissements privés à but non lucratif**.

Les deux répertoires devraient être en cohérence pour tous les établissements sanitaires et sociaux.

#### La base centrale des établissements (BCE) d'enseignement

La **base centrale des établissements (BCE)**<sup>25</sup> recense tous les établissements publics et privés faisant de la formation initiale, ainsi que toutes les structures utiles à la gestion interne de l'Education nationale. Ce répertoire est alimenté par les bases rectorales des établissements (BRE)<sup>26</sup> tenues par les services statistiques des académies ; la BCE est gérée par la Sous-direction des enquêtes statistiques et des études (SDESE) de la Direction de la programmation et du développement, au ministère de l'Education nationale.

La BCE est utilisée surtout pour l'administration du secteur public ; pour les établissements privés sous contrat, elle sert à la gestion du personnel payé par l'Education nationale ; pour les établissements privés hors contrat, la BCE ne sert qu'à des fins statistiques.

Par rapport au répertoire SIRENE, la BCE est pilote pour une partie des établissements identifiés, à savoir tous les établissements d'enseignement faisant de la formation initiale et appartenant au **secteur public**, sous la tutelle du ministère de l'Education nationale et du ministère de l'Agriculture.

Ce caractère pilote signifie que, lorsqu'un établissement est créé, modifié ou fermé, SIRENE prend la BCE comme référence, les services statistiques des rectorats étant les seuls associés habilités à demander l'immatriculation ; le numéro SIREN est alors un identifiant secondaire pour ces établissements à l'Education nationale.

---

<sup>25</sup> précédemment nommée le répertoire national des établissements (RNE).

<sup>26</sup> précédemment fichiers rectoraux des établissements (FRE).

En revanche, la BCE n'a pas de rôle particulier vis-à-vis du répertoire SIRENE pour tout le **secteur privé**. Et, toute association à statut « Loi de 1901 » est considérée comme relevant du privé, de même que tous les établissements du secteur consulaire ainsi que les établissements de formation gérés par des entreprises publiques (EDF ...).

Pour le secteur privé, les deux réseaux SIRENE et BCE fonctionnent en parallèle ; la double identification est cependant partiellement remplie. Mais, tous les établissements du secteur privé n'ont pas de numéro SIRET dans la BCE : il en est ainsi pour 20 % des établissements du premier degré et 50 % des établissements de l'enseignement supérieur, par exemple.

**La BCE ne permet pas de repérer l'organisme dont dépend l'établissement** ; elle a son propre code des formes juridiques qui détaille la description des statuts des établissements publics ; pour le secteur privé, les établissements sous contrat d'enseignement avec l'État sont distingués des établissements hors contrat ; **actuellement, il est donc impossible de délimiter de manière simple le champ des établissements d'enseignement gérés par des associations.**

L'activité dans la BCE peut différer de celle correspondant au code APE attribué par SIRENE. C'est un code « nature de l'établissement » géré par le ministère qui permet de préciser l'activité, avec un détail selon le niveau de l'enseignement mais aussi la tutelle, notamment ... De ce code « maître », est déduite la codification de l'activité de l'établissement dans la BCE.

**Ni le nombre d'emplois, ni le nombre d'élèves ne figurent dans la BCE** ; ces variables sont obtenues par enquête.

La culture

Le ministère de la Culture détient **un répertoire des fédérations culturelles et un répertoire des associations culturelles régionales** ; mais ces répertoires ne contiennent pas d'indication du numéro SIREN. Pour réaliser des enquêtes statistiques, le département des Etudes et de la Prospective (DEP) a donc recours au répertoire SIRENE.

Une enquête sur les établissements ayant une activité culturelle a été réalisée dans la région Champagne-Ardenne ; trois types de questionnaires étaient destinés aux collectivités locales, aux associations et aux entreprises. Lancée auprès de 2 000 établissements, l'enquête vise à repérer les différents types d'emplois.

La préparation de cette enquête a mis en évidence les difficultés posées par l'utilisation de la NAF et du répertoire SIRENE : la NAF actuelle ne permet qu'une évaluation trop grossière de la cible de l'enquête et est très peu descriptive. La base issue de SIRENE a donc dû être complétée avec d'autres sources. Sur 1.930 établissements, 20 % sont inconnus du répertoire, en grande partie, des associations.

A noter que le répertoire SIRENE a été jugé relativement bon pour les associations employant au moins un salarié. Les problèmes concernent le chiffrage de la NAF, les associations sans salarié, et les régies.

Le problème majeur est, en effet, d'abord celui des nomenclatures : « les mailles de la NAF sont trop larges pour les activités culturelles ».

Parmi les activités qui ne sont pas repérées en tant que telles au niveau le plus détaillé de la NAF, les enseignements artistiques (écoles de musique, etc.), les activités culturelles figurant dans des postes à dominante socio-culturelle ou sociale, la gestion des bibliothèques et du patrimoine, très mal décrite, qui ne permet pas d'isoler les musées ... sont des exemples spontanément cités ; de façon symétrique, des activités non culturelles se trouvent incluses dans des postes de la NAF à dominante culturelle (commerce de livres, presse et papeterie ...) ; en fait, pour délimiter le champ d'action du ministère, il faudrait pouvoir découper les postes de la NAF à 4 chiffres.

Le DEP a construit une nomenclature d'activités culturelles articulée avec la NAF ; une proposition de prise en compte du champ et des associations culturelles a été transmise à la mission<sup>27</sup>.

#### Les sports

La direction des Sports a des informations sur les fédérations sportives, les ligues régionales, les comités départementaux. Là aussi, l'absence de numéro SIREN limite les utilisations des données rassemblées, à des fins statistiques. Toutefois, les associations sportives propriétaires de leurs installations ou ayant un bail de longue durée, ont la plupart du temps un numéro SIREN nécessaire à la signature des conventions pour les travaux.

La loi sur les sports de 1984 pourrait servir de base à **un recensement des équipements sportifs**, mais elle n'a pas, pour l'instant, d'application à cette fin ; elle prévoit, en effet, la déclaration d'ouverture ainsi que le recensement des équipements ouverts au public. Une enquête visant à réaliser un recensement des équipements sportifs a reçu un avis d'opportunité favorable de la formation « Statistiques régionales et locales » du Conseil national de l'information statistique (CNIS).

L'opération mobiliserait le réseau des directions régionales de l'INSEE ; parmi les régions ayant déjà entrepris des travaux dans ce domaine, l'Alsace (1992), PACA (1995), Poitou-Charentes (en cours).

L'absence de numéro SIREN dans les fichiers existants limite leur utilisation à des fins statistiques.

#### L'environnement

Le Service de la recherche et des affaires économiques du ministère de l'Environnement a relancé un programme sur le mouvement associatif dans le

---

<sup>27</sup> Remarques et propositions concernant la prise en compte statistique du champ et des associations culturelles. Cf. la note du DEP en annexe.

secteur de l'environnement, qui vise notamment à préciser le champ des associations dans le domaine.

### *2.2.3 Les données comptables*

Les enquêtes des universitaires du LES et de l'ESEAC, précédemment analysées, ont bien mis en évidence les difficultés de toute nature, et d'abord d'ordre conceptuel, qui freinent toute approche statistique dans ce domaine complexe et touffu.

Et pourtant, la documentation de base est abondante : dès qu'elle emploie un salarié, l'association entre dans le champ des réglementations sociales et fiscales avec les déclarations afférentes ; pour la subvention, des dossiers sont remplis à l'appui de la demande puis pour rendre compte de l'usage des fonds attribués ; avec le financement selon le système dit « du prix de journée », ce sont d'autres documents et d'autres circuits administratifs.

Paradoxalement, alors que, selon un conseiller municipal rencontré, « la forme associative rencontre l'intérêt de l'Etat et des collectivités territoriales en donnant à ces derniers un droit de regard sur le fonctionnement de la structure, ce que ne permettrait pas le statut commercial », la multiplicité des normes, des règlements, des intervenants et des circuits empêchent la centralisation et l'agrégation de l'information avec le résultat d'une opacité quasi-totale sur les « fondamentaux » du secteur associatif : impossible, par exemple, de trouver une variable aussi simple que le total des subventions versées par les services centraux de l'Etat aux associations.

Dans ce maquis, la mission a cherché à progresser à partir de coups de sonde donnés dans les sources déjà disponibles à l'INSEE, et en explorant quelques pistes identifiées à partir des principaux circuits administratifs par lesquels transitent les concours publics. Sans la prétention d'être parvenu à une vision complète du sujet, un certain nombre d'éléments ont été recueillis qui ouvrent des voies d'amélioration et, à l'occasion, devraient remettre en cause des idées fausses.

Les principales pistes explorées concernent les sources fiscales, celles des comptables publics, et des affaires sociales.

#### Les sources fiscales

A la direction générale des Impôts (DGI), **le fichier des redevables permanents (FRP)** est le répertoire d'identification des entreprises, autour duquel sont articulés les différents fichiers de déclaration de la taxe à la valeur ajoutée, dit « document CA3 », de déclaration des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), etc. Les identifiants, numéro SIREN, code APE, etc. figurent dans le FRP ; la DGI a son propre numéro d'identification, et aussi sa propre gestion de l'information en fonction des impératifs de ses missions. La forme juridique, par exemple, peut concerner l'ensemble du secteur non lucratif au sens fiscal, donc bien au-delà du seul domaine des « associations Loi de 1901 ».

La quasi-totalité des entreprises en activité doivent déclarer leurs comptes à l'administration fiscale, et selon la forme juridique, éventuellement l'option choisie,

être assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés (IS). **Les associations ne peuvent relever que de l'IS**, pour leur activité qualifiée de lucrative en fonction des dispositions du Code général des Impôts ; **en cas d'exonération, elles ne sont pas tenues de fournir de déclaration.**

Pour un chiffre d'affaires hors taxes supérieur à 5 MF<sup>28</sup>, 1,5 MF pour les prestataires de services, le régime d'imposition est celui du bénéfice réel normal (BRN) ; au dessous de ce seuil, le régime de droit est le régime simplifié d'imposition (RSI), avec possibilité d'option pour le BRN ; il y a encore un seuil de 500 KF, 150 KF pour les prestataires de services, prévu par le régime du forfait, mais ce dernier n'est pas accessible aux redevables soumis à l'IS et, par conséquent, pas aux associations.

Les formulaires fiscaux comportent un compte de résultats, un bilan complet et des cadres annexes sur le détail des immobilisations, des amortissements et des provisions, l'affectation des résultats, la détermination du résultat fiscal. La présentation du bilan et du compte de résultats demandée pour le BRN reprend celle du Plan comptable général, avec 400 données collectées ; pour le RSI, c'est le système abrégé du Plan comptable général, avec environ 100 données.

Concernant la théorie fiscale, l'application de la TVA et de l'IS pour un même acteur économique vont, en principe, de pair. Un coup de sonde a été donné dans les fichiers BRN et RSI qui a permis de trouver, en 1994, un peu plus de **5 000 associations pour 60 000 salariés et quelque 30 milliards de francs de chiffre d'affaires**. Ces niveaux sont sensiblement inférieurs à ceux obtenus, en première approche, à partir du fichier des redevables de la TVA. Un élément d'explication pourrait être que des associations sont soumises à un IS à taux réduit. Or, les déclarations de ces « taux réduits » ne sont actuellement pas saisies à la DGI et donc pas transmises à l'INSEE.

L'INSEE exploite les déclarations de TVA pour produire et diffuser **des indices mensuels de chiffres d'affaires**, indices dits « CA3 ». Des séries remontent à 1975 ; mais, ces indices portent sur le champ « ICS », à savoir les secteurs de l'industrie, du commerce, et des services, et laissent de côté la grande majorité des associations.

Le circuit de transmission de ces informations a récemment été revu : depuis 1995, l'intégralité des déclarations est transmise à l'INSEE et le fichier annuel utilisé pour les indices CA3 résulte de la concaténation de 120 fichiers mensuels provenant des dix centres régionaux informatiques (CRI) des impôts. C'est le « **fichier annuel exhaustif des CA3** ».

Ce fichier n'est pas d'une utilisation statistique immédiate. Pour diverses raisons, les fichiers des CRI ne sont pas systématiquement en concordance avec le FRP : seul le n° DGI est sûr, mais ni le SIREN, ni l'APE, encore moins la catégorie juridique ... ne sont totalement cohérents avec le répertoire central d'identification. Ces problèmes concernent particulièrement le secteur « non marchand » au sens des services fiscaux : dans certain département, tout le non marchand a le même

---

<sup>28</sup> Ces seuils sont applicables pour les exercices clos à compter du 31/12/95. Pour les exercices clos entre le 1/1/1994 et le 31/12/1995, ces limites étaient respectivement de 3,8 MF et de 1,1 MF et, auparavant, de 3,5 MF et 1 MF.

numéro SIREN ; ce même numéro peut être utilisé pour des entreprises très différentes ; un nouveau redevable pour un CRI et qui ne peut fournir son identifiant, peut se voir affecter un numéro sans que ni le FRP ni l'INSEE n'en soit informé. A l'INSEE, une mise en concordance de SIRENE et des fichiers des CA3, sur la base du nom, de l'adresse et du numéro SIREN a conduit à la création d'une base 1995, qui est ensuite mise à jour chaque année. Mais, seul le champ actuel de production des indices CA3, le champ « ICS », a été traité ; pour les associations, le travail reste à faire.

Pour donner une idée de ce que contient le fichier exhaustif annuel des CA3 sur les associations, un premier rapprochement de ce fichier relatif à l'année 1995 a été effectué avec une extraction des associations du répertoire SIRENE au 1/1/96. Le fichier CA3 utilisé contient les numéros DGI et SIRET, des dates d'événements (création ...), le régime fiscal, la forme juridique, **le chiffre d'affaires hors taxes total avec la part non imposable à la TVA**, le nombre de déclarations fournies dans l'année, et le code APE de la DGI.

Compte tenu des difficultés qui viennent d'être mentionnées, notamment l'absence de fiabilité du numéro SIREN dans le fichier CA3, les chiffres qui suivent, sont à considérer comme de simples ordres de grandeur. De ce rapprochement, sont ainsi ressorties **21.600 associations pour 66 milliards de francs de chiffre d'affaires hors taxe et 286.000 salariés** dans SIRENE, soit le cinquième de l'effectif salarié des associations, recensé dans le répertoire.

Ces chiffres seront probablement revus à la hausse : en effet, seules les déclarations CA3 qui sont remplies par les organismes placés sous le régime du chiffre d'affaires réel, sont ici prises en compte. Au dessous d'un seuil, les associations relèvent du régime simplifié d'imposition et souscrivent une déclaration annuelle, la déclaration CA12, pas toutes cependant, car elles peuvent opter pour le dépôt de déclarations CA3 trimestrielles. La transmission du fichier contenant les déclarations CA12 à l'INSEE est prévue.

Bien entendu, ce chiffre d'affaires ne comprend que les ventes des associations dont une partie au moins est imposée à la TVA : les frais d'hospitalisation, les activités médicales, para-médicales, les analyses médicales, les transports sanitaires par ambulancier, l'enseignement scolaire et universitaire ... sont parmi les principales opérations exonérées ; et, en règle générale, la « lucrativité » au sens fiscal est qualifiée au cas par cas.

La qualité de la variable « montant du chiffre d'affaires » reste aussi à expertiser : une association a été détectée avec 40 Mds de F. de chiffre d'affaires et un effectif de deux salariés. Jusqu'à présent, cette information est utilisée par l'INSEE pour produire des indices en évolution, et non en niveau. Les quelques indications dont on dispose montrent que les chiffres avancés précédemment ne devraient pas sous-estimer la réalité dans des proportions importantes : l'enquête du LES<sup>29</sup>, précédemment citée, a chiffré à 93,4 Mds de F les recettes d'activité des associations en 1991 : 16,6 Mds de F pour les associations sans salarié, et 76,8 Mds de F pour les associations employeurs. Pour le secteur de la formation des adultes et de la formation continue (NAF 80.4C), le total des déclarations fiscales ici additionnées se monte à 5,1 Mds de F, et les comptes de la formation

---

<sup>29</sup> Cf. Le poids économique du secteur associatif. E. Archambault & V. Tchernonog. Contribution au Xème colloque ADDES.

professionnelle en 1994 évaluent les recettes des associations Loi de 1901 à 6 Mds de F pour cette année-là. Ces chiffres n'incluent pas l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), classée avec les organismes para-publics dans les comptes de la formation professionnelle. Un examen plus détaillé a été effectué avec les résultats de l'enquête annuelle d'entreprise dans les services (EAES 1994), sur le champ commun aux deux sources, à savoir principalement les activités de services aux entreprises. La source fiscale recense, en 1995, quelque 3.000 associations pour 11,8 Mds de F de CA, contre 1.000 associations et 10,6 Mds de F pour l'EAES 1994 : l'écart important sur le nombre d'associations s'explique par le fait que les petites associations, celles qui emploient moins de cinq salariés, ne sont pas interrogées par l'EAES.

**La forte concentration du chiffre d'affaires dans les grandes associations** est confirmée par ces premiers éléments : 14,6 % des associations étudiées ayant au moins 6 salariés et plus de 1,5 MF de CA annuel, regroupent 64,7 % des effectifs salariés et 79,6 % du CA. Mais, le fait le plus intéressant, déjà noté dans les enquêtes du LES et de l'ESEAC, est que **de petites associations en terme d'effectifs peuvent avoir des CA significatifs** : les unités ayant au plus 5 salariés et un CA de plus de 1,5 MF regroupent 7,6 % des associations, avec 1,1 % des effectifs salariés, mais 13,7 % du CA total.

Les tout premiers résultats de cette investigation sont encourageants : même sur un champ réduit d'associations, en nombre, mais dont le poids économique est notable, cette source pourrait fournir **un critère de taille essentiel** pour une enquête sur des données comptables ; en outre, elle pourrait donner **un critère simple de sortie du champ économique**, information précieuse quand on sait la difficulté d'enregistrement d'une cessation d'activité pour ce statut juridique. Couplée avec la masse salariale issue des déclarations annuelles de données sociales (DADS), la donnée d'origine fiscale sur le montant des ventes pourrait, de plus, fournir une information pour **le classement entre unité marchande et non marchande**. La source CA3 contient des informations pour environ 1.200.000 entreprises de tous statuts : elle devrait permettre de mesurer par activité économique, la « part de marché » des associations.

Telles sont quelques unes des pistes qu'une expertise plus approfondie pourrait explorer ; d'autant qu'à terme, les problèmes de divergence avec SIRENE devraient s'amenuiser puisque la DGI envisage la création d'une base de données sur les redevables professionnels (BDRP) qui sera gérée sur le numéro SIREN et transmise à l'INSEE.

#### La taxe sur les salaires

« Les personnes et organismes qui, l'année précédant celle du paiement des rémunérations, **n'ont pas été redevables de la TVA ou ont été assujettis à la TVA sur moins de 90 % de leur chiffre d'affaires** sont redevables de la taxe sur les salaires sur tout ou partie des rémunérations versées. »<sup>30</sup>

Le fichier de la taxe sur les salaires a une position singulière, du fait que cette taxe est payée à la Comptabilité publique, et non à la DGI. Elle peut être

---

<sup>30</sup> Article 231-1 du Code général des Impôts. Le bureau II-C de la DGI a réalisé pour le compte de la mission une analyse détaillée du produit de cette taxe, d'où est extraite cette présentation.

payée annuellement, ou par acompte mensuel ou trimestriel avec une régularisation avant le 15 janvier de l'année suivante ; il n'y a donc pas de « déclaration » à proprement parler, mais un bordereau-avis de liquidation et de versement annuel. Le calcul est fait salarié par salarié.

Les statisticiens de la DGI disposent du fichier en juin de l'année n+2. Les principales informations contenues dans ce fichier sont le n° SIRET - il n'y a pas de n° DGI, le code APE, la localisation géographique.

Cette taxe rapporte 45 Mds de F, soit environ le dixième de la TVA. Les gros contributeurs sont les banques, les hôpitaux, les administrations, certains établissements comme la Poste ...

Les associations bénéficient d'un abattement spécifique sur le montant de cette taxe, abattement de 8.000 F en 1992, porté à 12.000 F en 1993 et 15.000 F en 1994. L'exonération totale de taxe du fait de cet abattement a concerné 81.000 redevables en 1992, soit 53 % de l'ensemble ; avec la révision du seuil à la hausse, la proportion d'exonérés passe à 64 % en 1994.

Si cette mesure concerne les associations Loi de 1901, surtout celles des secteurs récréatifs, des services à la collectivité et du social, elle touche aussi les syndicats professionnels, les fondations, les maisons et établissements des congrégations, les associations intermédiaires et les mutuelles de moins de trente salariés régies par le Code de la mutualité.

En restant dans les ordres de grandeur, la réunion des deux fichiers TVA et taxe sur les salaires devrait comprendre une centaine de milliers de redevables, ce qui correspond bien au champ économique de SIRENE pour les associations.

Les données de la Comptabilité publique

**Les données de la Comptabilité publique transmises à l'INSEE ne permettent pas de localiser les associations.**

Sur les administrations publiques (APU), le bureau C1 de la direction de la Comptabilité publique assure un rôle pilote pour la comptabilité nationale : les données qu'il transmet font foi dans les procédures ultérieures d'arbitrage des comptes ; elles doivent donc déjà être équilibrées avant transmission à l'INSEE.

Selon la terminologie des comptes, les associations sans but lucratif peuvent être classées dans les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les organismes divers d'administration locale (ODAL) et les organismes dépendant des assurances sociales (ODAS) ; les associations s'y trouvent sous la dénomination « d'organisme privé à financement public prédominant (OPFPP) ».

**Mais, l'information qui parvient à l'INSEE est déjà sous une forme agrégée telle qu'elle ne permet pas de retrouver la catégorie juridique des associations.** Dans les ODAC, le seul compte de type « associatif » isolé est celui de l'AFPA ; même la ligne des « établissements d'enseignement privé sous contrat ... » n'apparaît pas en tant que telle dans le fichier de travail le plus en amont détenu par le département des comptes nationaux.

Le bureau C1 suit **l'ensemble des comptes individuels des ODAC**. Cet ensemble d'environ 750 unités fait l'objet d'une collecte annuelle qui utilise les rapports financiers ; environ 400 unités relèvent de l'enseignement supérieur - universités, grandes écoles privées ... La liste de base est actualisée avec la presse. Les données comptables sont un compte de résultats et un bilan. Ces organisations à financement public majoritaire ont des formes juridiques diverses : établissement public administratif, établissement public à caractère industriel ou commercial (EPIC), association ... **Il serait possible d'isoler les associations Loi de 1901 dans ce fichier.**

**Dans le sous-secteur des ODAL**, se trouvent nombre d'associations qui reçoivent des fonds des services déconcentrés de l'État et des collectivités locales. Les données de base détenues par le département des Comptes nationaux ne permettent pas d'isoler une catégorie juridique particulière ; en tout état de cause, vu la médiocrité des données recueillies par la Comptabilité publique, on est dans le domaine de l'estimation, et l'objectif des comptes nationaux est seulement de satisfaire le seuil de qualité nécessaire pour répondre aux besoins de données macro-économiques.

Tout approfondissement du détail des ODAL par catégorie juridique ne peut être envisagé que sur les données détenues par la Comptabilité publique. Or, pour l'instant, les comptes individuels des ODAL sont d'abord agrégés dans les centres informatiques régionaux du Trésor ; ensuite, les tableaux agrégés sont transmis au niveau central avec une simple liste des établissements comptabilisés. Le principal problème est l'absence d'exhaustivité et l'impossibilité de contrôler le degré de couverture des informations transmises par les centres régionaux. L'absence de liste de « l'existant présumé » ne permet pas de distinguer les disparitions, les simples non-réponses, les mises en sommeil ...

Pour la base 1980 de comptabilité nationale, dans un premier temps, les chiffres étaient utilisés sans redressement ; dans la deuxième moitié des années 80, les remontées ont été jugées si faibles que les chiffres ont dû être extrapolés en totalité, c'est-à-dire sans utilisation de l'information de base. La saisie est laissée à l'initiative des trésoreries, et il a déjà été constaté que certaines régions ne saisissaient aucun ODAL. « L'ODAL social » notamment doit être reconstitué à partir des financements des collectivités locales, de l'Etat ... « L'ODAL d'enseignement » est également extrapolé à partir des transferts des collectivités locales ...

Les données individuelles sont encore identifiées par un numéro propre à la Comptabilité publique qui n'est pas harmonisé avec SIRENE ; il n'y a pas l'APE, mais une activité en clair codée à partir d'une « instruction comptable », qui vise notamment à normer l'information.

Ces premières indications sur l'état des informations concernant les organismes locaux ont été complétées par une visite à la Trésorerie générale de Rouen.

Le cheminement de la **subvention** commence chez l'ordonnateur, souvent le Préfet, qui fait un projet d'acte transmis au **contrôleur financier**, accompagné de pièces justificatives dont la liste est donnée dans une circulaire de 1988 (cf. ci-après). Une réforme de 1997 a prévu que ce contrôle est **un examen préalable**,

alors qu'antérieurement la vérification ne pouvait donner lieu qu'à un examen a posteriori.

La vérification du contrôleur financier porte sur l'imputation correcte de la dépense au regard de la nomenclature budgétaire et sur la régularité de la dépense. Plus généralement, son rôle est d'apprécier les conséquences de la subvention sur les finances de l'État ; c'est l'examen de **l'efficacité économique de la subvention**, ou plus simplement, du fait que « l'État ne dépense pas de l'argent public au profit d'un bénéficiaire qui n'en a pas vraiment besoin » ; le contrôle financier peut être amené à jouer un rôle de conseil auprès de l'ordonnateur.

**La liste des pièces justificatives qui permettent de fonder cette appréciation dépend du montant de la subvention.** Au-dessous de 20 KF, le dossier ne comprend qu'un projet de décision attributive et la demande de subvention ; entre 20 KF et 150 MF, sont demandés les derniers comptes financiers, les prévisions de recettes et dépenses pour l'année en cours, les statuts de l'association, la composition du conseil d'administration, du bureau de l'association, des informations sur les ressources propres, les effectifs et les rémunérations, masses salariales et rémunérations des dirigeants, individualisées pour les plus élevées car il s'agit de vérifier si l'association n'obère pas ses comptes par des rémunérations trop élevées, le devis de l'opération, la convention éventuellement, et en cas de renouvellement, le compte rendu de l'exécution de la phase précédente.

Au-dessus du seuil de 300 KF, il faut en plus passer une convention ; cette procédure est recommandée même en-dessous du seuil. Enfin, au-dessus du million de francs, il y a l'obligation de certification par un commissaire aux comptes. Et d'après un décret de 1935, l'association subventionnée peut être l'objet d'un contrôle financier portant sur l'engagement de la dépense.

Après l'accord du contrôle financier, l'ordonnateur peut mandater la dépense. Le dernier stade de la procédure est **le contrôle de la dépense** qui vérifie la disponibilité des crédits avec la bonne imputation de la dépense, la validité de la créance avec la justification du service fait.

La nature de l'information fournie aux deux stades du contrôle est très différente : à l'engagement, ce sont les comptes et un jugement de nature économique est porté ; au paiement, ce sont la convention et une vérification plus formelle.

Pour payer les dépenses, une nouvelle application informatique, le système « **nouvelles dépenses locales (NDL)** », est mise en place, et se substitue aux trois applicatifs précédents qui étaient utilisés selon le ministère concerné.

Cette application fonctionne à partir **d'une base de données qui est commune à l'ordonnateur, la préfecture, et au comptable public.** Chaque ordonnateur a sa liste de créanciers et est chargé d'approvisionner le système en numéro SIREN quand il les a ; dans le cas contraire, la comptabilité publique mettra un simple numéro d'ordre au dossier du bénéficiaire.

Le numéro SIREN intéresse le contrôle, mais seulement pour les entreprises commerciales, car il permet de détecter les oppositions ; pour les autres personnes morales, notamment les associations, l'utilité d'une adjonction de l'identifiant SIREN reste, pour nos interlocuteurs, à établir, car les modalités du contrôle financier précédemment rappelées ne nécessitent pas de recours au répertoire des entreprises.

**Le principe même de ce contrôle est un travail de « traitement de flux » avec un examen des dossiers au cas par cas.** Une association donnée peut recevoir plusieurs subventions, y compris pour la même opération ; le seul cas, en principe, impossible est l'octroi de plusieurs subventions pour la même opération par un même ministère. Pour le comptable public, ce serait d'abord à l'ordonnateur d'exiger la production du numéro SIREN par le demandeur de la subvention. Le principal enjeu d'une identification est alors un enjeu de connaissance, la connaissance des bénéficiaires des subventions accordées par l'Etat, et non un enjeu de contrôle.

Finalement, l'agrégation des écritures de paiement passées en trésorerie ne peut fournir de renseignements interprétables sur les associations. Pour ce qui concerne les paiements des collectivités locales, par exemple, la ligne 657 mélange les subventions aux associations avec celles attribuées aux autres catégories juridiques de personnes morales.

Plus généralement, la principale difficulté tient **aux particularités de la nomenclature budgétaire propre à chaque ministère** : certaines subventions, en particulier de l'éducation nationale aux collectivités locales, sont payées au Titre III. Le plus souvent, les lignes budgétaires ne s'intitulent pas « subventions à ... » ; un cas, mais il est rare, est celui de la protection judiciaire de la jeunesse qui relève d'une seule ligne ; au Titre III, se trouvent souvent des rémunérations de prestations de services, au « prix de journée » par exemple.

Chaque département ministériel devrait faire le recensement de ses lignes budgétaires ; à l'exception du recensement des marchés publics, le réseau des trésoreries n'a pas de mission dans le domaine statistique.

Au total, le contrôle des services de l'Etat est beaucoup plus contraignant que celui exercé sur les collectivités locales : dans le cas des subventions accordées par les collectivités locales, **il n'y a pas de contrôle financier a priori** ; par nature, la mise en place d'un dispositif plus contraignant pour ces dernières ne peut s'envisager qu'au niveau du contrôle de la dépense ; et les pièces comptables sont adressées à l'ordonnateur qui est le maire ... et non au contrôle de la dépense.

En pratique, comment une mairie gère-t-elle les demandes de subventions ?

Le dossier accompagné d'une justification de la demande est instruit par l'équipe municipale qui émet un avis ; **même s'il s'agit d'une demande de subvention de fonctionnement d'un montant faible, au moins les comptes de l'année courante sont demandés à l'association, éventuellement les comptes de l'année précédente.** Cette dernière obligation est accomplie avec plus ou moins de bonheur : il y a les associations quasi-professionnelles qui produisent des

comptes normalisés et celles qui, ignorant les notions de base de comptabilité, distinguent mal les recettes des dépenses.

Au-dessus du million de Francs, un texte de 1993 fait obligation de certification des comptes de l'association par un commissaire aux comptes. Sur la ville de Rouen, cette obligation ne concerne que trois ou quatre associations, dont l'office du Tourisme ; cette réglementation a un effet certain sur la qualité et la lisibilité des comptes, qui sont alors, de fait, normalisés. En-dessous du seuil du million de Francs, quelques associations fournissent également des comptes certifiés, car ces comptes leur sont demandés par ailleurs, comme dans le cas des crèches qui sont en relation avec la Caisse des allocations familiales (CAF), par exemple.

L'article 13 de la Loi 92-125 du 6 février 1992 fait obligation aux communes de plus de 3 500 habitants d'identifier les bénéficiaires de transferts publics dans des annexes au document budgétaire sur la situation financière de la commune. Mais rien n'a été prévu pour la normalisation de cette information. Donc, même si l'information remonte au niveau central, elle n'est pas exploitable ; toute proposition de normalisation devrait être étudiée avec le ministère de la Justice.

#### Les recensements de subventions

Deux documents dits « jaunes » sont préparés par la direction du Budget, le premier récapitulant les **subventions** aux associations, le second les **études** effectuées pour le compte de l'Administration ; ces deux documents sont publiés tous les deux ans, alternativement.

Le champ couvert par « le jaune des subventions » est variable d'un ministère à l'autre, notamment pour celles octroyées par les services déconcentrés ; il y a, depuis cette année, des récapitulatifs seulement par ministère, mais pas de total global.

Les informations sont présentées par budget, chapitre, département et ordre alphabétique du nom des associations ; pour chaque subvention, figurent le nom et l'adresse de l'association ; pour une association donnée, sont reportées en séquence toutes les subventions accordées par tous les ministères ; mais cette liste est constituée ministère par ministère et contient donc des doubles comptes. Les ministères saisissent et transmettent à la direction du Budget les données de base ; elles sont regroupées dans un fichier informatisé ; la plupart du temps, le numéro SIREN n'est pas fourni.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports a tenté de dresser la liste exhaustive des subventions accordées, en y incluant les services déconcentrés ; l'opération n'a pu être menée à terme, en raison de l'ampleur de la tâche et de la difficulté à repérer parfois le statut juridique du bénéficiaire ; certains statuts sont mal connus du ministère ; les organismes fournissent des documents, mais ils ne sont pas toujours stockés ; les chapitres sur lesquels sont imputées les subventions peuvent concerner d'autres organismes que les seules associations Loi 1901. Le caractère même de subvention n'est pas toujours clair : parfois, il peut y avoir des contreparties services.

En définitive, cette source est, par nature, très limitée, au regard de la recherche demandée de comptes complets des associations et, bien qu'amélioré

dans sa dernière version, le « jaune budgétaire », faute d'identifiant SIRENE, reste inexploitable à des fins statistiques.

De nombreux textes prévoient la **production de comptes** par les associations recevant des subventions publiques, que ces subventions proviennent de l'État, d'établissements publics, ou de collectivités locales. Ainsi, l'article 81 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 stipule que les associations percevant une subvention d'un montant supérieur à un million de francs doivent établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe, et sont tenues de nommer un commissaire aux comptes ; le décret sur la normalisation comptable de ces documents n'est pas encore adopté.

#### Les services sanitaires et sociaux

Une source importante de financement du secteur sanitaire et social, en sus des subventions, provient **des décaissements effectués par l'assurance-maladie** : l'idée d'un recensement des subventions, on l'a vu, est mise en oeuvre par la direction du Budget ; du point de vue de l'analyse, c'est moins la notion de « subvention », déjà difficile à cerner, qui est pertinente, que celle de « concours public » qui reste à préciser mais qui, en tout état de cause, devrait inclure les décaissements de l'assurance-maladie au titre de la tarification dite « au prix de journée » ou au « prix de séance ». Or, ces flux concernent particulièrement le médico-social où s'activent et oeuvrent des organismes privés qui, selon les experts du domaine, gèrent plus de 80 % des activités ; au sens de la Loi de 1975, ce dernier secteur touche et au sanitaire, fortement réglementé et suivi, où les associations interviennent peu, et au social, vaste champ aux déclinaisons, aux statuts, et aux innovations multiples dont les frontières touchent, se situent, s'opposent, ou encore ignorent le réglementaire. De là, une complexité qui tient à la nature du terrain et à la pluralité des « interventions », complexité renforcée par la Loi de 1986 qui transfère aux conseils généraux de département des compétences en matière d'aide sociale et de santé : dite « loi particulière », ce texte impulse, pour d'aucuns, « le choc de la décentralisation »<sup>31</sup>. Telles sont les bases du référentiel qui permettent et d'analyser la complication de la demande de connaissance sur le domaine et d'appréhender la difficulté de conception de tout système d'information : non seulement, la gestion est déconcentrée, mais une partie du pouvoir de régulation a été transférée, avec ce que cela implique en termes de diversification des expérimentations locales.

Par rapport au problème général posé à la mission, quel potentiel d'information trouve-t-on dans une direction départementale des Affaires sanitaires et sociales (DDASS) ? Si le champ couvert par la DDASS concerne et les financements sur fonds d'État et les décaissements effectués par l'assurance maladie, le service n'est ordonnateur que pour les premiers ; les flux de financement par l'assurance maladie sont inconnus de la Comptabilité publique.

Deux notions premières fondent le contour et le contenu des informations administrées par une DDASS : d'abord, celle « **d'établissement** sanitaire et social » qui relève de la loi lui donnant l'autorisation de fonctionner ; ensuite, celle de « **budget suivi** » qui renvoie à la politique de maîtrise des dépenses de santé.

---

<sup>31</sup> Cf. Bilan d'application de la Loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales - Mmes Guerin, Join-Lambert, Morla et M. Villain - IGAS - Décembre 1995.

Par rapport aux acteurs de droit privé, en particulier les associations, le champ relevant des budgets suivis est minoritaire dans le secteur sanitaire ; par contre, le privé non lucratif est largement dominant dans le médico-social. Mais les flux financiers suivis dans le cadre du dispositif de maîtrise des dépenses sont alors **des systèmes comptables d'établissements**, et non les budgets réels des organismes gestionnaires. Entre les premiers et les seconds, il peut y avoir les frais de siège « facturés » par le centre à ses établissements ; ces frais de siège sont soumis par la DDASS de Paris qui les signifie aux directions départementales. Il peut y avoir des transferts financiers au travers de comptes de liaison qui, à la limite, peuvent interroger le critère de non-lucrativité. Enfin, fait qui confirme le caractère fictif des flux financiers suivis, les établissements privés peuvent dépasser les montants de dépenses autorisés ; dans la réalité, c'est bien ce qui se passe pour le domaine qui relève de la tarification au prix de la journée, où le verrouillage des dépenses réelles de l'assurance-maladie reste un objectif. En dehors de ce champ des budgets suivis, la DDASS n'a aucune information régulière et systématique ; le pouvoir de contrôle relève du principe général du respect de l'ordre public.

Pour en savoir plus sur les possibilités de suivi des financements réels, il faudrait poursuivre la mission auprès des Caisses régionales de l'assurance-maladie (CRAM).

Au niveau central, parmi les données comptables utilisées par le SESI pour évaluer **le compte satellite de la santé**, peu concernent directement les associations : en effet, les seuls comptes récupérables portent sur les établissements publics sous dotation globale ; ils proviennent de la Comptabilité publique. Les établissements hospitaliers privés participant au service public, dont le financement par la dotation globale est identique à celui des hôpitaux publics, relèvent pour une bonne part du statut juridique associatif ; **ces établissements étant à statut privé, leurs comptes ne sont pas transmis à la Comptabilité publique.**

La direction de l'Action sociale (DAS) gère un tableau de bord sur les budgets des Centres d'aide par le travail (CAT), centres qui sont tenus en majorité par des associations, et un tableau de bord sur les budgets des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS).

Des remontées annuelles d'informations sur les aides sociales attribuées par les conseils généraux et les échelons départementaux de l'Etat sont centralisées au ministère, et l'Observatoire de l'action sociale (ODAS) a un projet de suivi et d'analyse de l'aide sociale des communes.

En résumé, le constat qui vient d'être fait, même s'il est plutôt négatif au regard des objectifs de la mission, s'il n'ouvre pas sur des perspectives immédiates, au moins invite à ré-envisager la problématique du dispositif.

Les services de l'éducation

Les informations utilisées pour le chiffrage du **compte de l'éducation**<sup>32</sup>, synthèse des flux financiers sur le domaine, couvrent le financement de l'enseignement privé par l'Etat. Par contre, les remontées de comptes des collectivités locales ne donnent pas la répartition entre enseignement public et privé. Une étude est en cours avec une équipe de recherche du CNRS pour améliorer l'estimation des dépenses d'investissement des communes pour l'enseignement du premier degré, avec la distinction du caractère public ou privé de l'établissement.

#### Les données comptables de la culture

Le ministère a un système informatique, organisé en réseau avec les services déconcentrés pour **la gestion des crédits** ; ce système est géré par la direction de l'Administration générale (DAG). Le bureau de la comptabilité centralise les informations au moyen d'un outil informatique « ENSEMBLE » qui permet d'obtenir la répartition des crédits du titre IV par région et type d'activité subventionnée. Les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) alimentent ces remontées, à partir de comptes rendus très analytiques de la gestion des crédits.

La déconcentration des crédits au niveau régional et la globalisation des enveloppes financières affectent le détail des informations remontées ; ainsi, il n'est plus possible actuellement de juger de l'effort fait sur les activités théâtrales.

Des dossiers sont constitués pour la gestion des subventions : un budget prévisionnel doit être produit par le demandeur, puis un bilan d'exécution ; mais ces documents sont rédigés, souvent de façon succincte et surtout ne sont pas normalisés. Dans le dossier de la demande, une question porte maintenant sur l'impact du projet sur l'emploi.

Une enquête sur les financements des collectivités publiques permet de situer le financement du secteur associatif . Un **compte satellite de la culture** avait été envisagé dans les années 80 ; ce projet a utilement contribué à la réflexion sur les nomenclatures, mais a buté sur les difficultés d'identification de toute une partie des activités et des agents, et sur l'absence de données utilisables à la Comptabilité publique ; une demande avait été déposée au CNIS pour une extension du champ de l'EAES aux activités culturelles.

#### *2.2.4 Les données sur l'emploi de la statistique publique*

C'est là, incontestablement, le point fort de cet audit. Car les sources sur l'emploi sont nombreuses, sources individuelles comme le recensement, l'enquête sur l'emploi ou l'enquête « formation et qualification professionnelle », sources administratives sur les établissements, comme le fichier des cotisants à l'UNEDIC, les bordereaux URSSAF, les déclarations annuelles de données sociales, les déclarations de mouvements de main-d'oeuvre, l'enquête sur la structure des emplois, les dispositifs de suivi des mesures de politique de l'emploi, etc. et les enquêtes statistiques auprès des établissements, comme l'enquête sur l'activité et

---

<sup>32</sup> Le compte de l'éducation. Principes et méthodes. Les dossiers d'éducation et formations. N° 7 - Octobre 1990.  
Le compte de l'éducation et le compte de l'éducation supérieure. Années 1991 à 1994. Les dossiers d'éducation et formations. N° 60 - Décembre 1995.

les conditions d'emploi de la main-d'oeuvre (ACEMO), l'enquête trimestrielle sur les mouvements de main-d'oeuvre (EMMO), l'enquête collectivités territoriales, les enquêtes sectorielles des ministères.

Toutes ces sources sont utilisées depuis des décennies par la statistique publique, pour produire des résultats dans les nomenclatures socio-économiques de secteur d'activité, de catégorie socio-professionnelle ... Par contre, la catégorie juridique de l'employeur n'est pas un critère de production des résultats et, soit ne figure pas dans la source, cas des sources individuelles, soit relève d'un code qui peut s'écarter plus ou moins du code SIRENE, par exemple pour les données des organismes de collecte des cotisations sociales ...

Les facilités offertes aujourd'hui par l'informatique permettent de rapprocher, pour un coût négligeable, n'importe laquelle de ces sources et le répertoire SIRENE qui contient la catégorie juridique de l'établissement identifié. Le champ du répertoire qui correspond à l'enregistrement systématique des établissements associatifs, couvre, cela a été rappelé précédemment, tous les établissements **employeurs**, qu'ils soient ou non associatifs.

A moins de postuler que l'emploi associatif présente des difficultés intrinsèques d'évaluation - ce qui a été signalé dans certains travaux de recherche qui ont mis en avant la notion de « continuum » pour l'emploi associatif, notion qui a été contestée au comité de pilotage - il n'y a pas de raison pour laquelle la qualité d'une statistique sur l'emploi des associations serait moindre que celle des autres emplois.

Cette démarche a, curieusement, été peu explorée, jusqu'à présent, si l'on excepte les travaux de Ph. Kaminski sur les DADS réalisés pour l'ADDES. A contrario, de nombreux documents de présentation du secteur associatif font mention des effectifs salariés enregistrés au répertoire SIRENE. Certes, SIRENE contient toutes les associations employant au moins un salarié, et le code de la catégorie juridique permet un repérage simple du champ ; mais, **le répertoire n'est pas un fichier historique, pour les associations comme pour les autres formes juridiques, et il n'est pas conçu pour mesurer des évolutions d'emploi.**

Dans le cadre de cette mission, les sources à examiner en priorité sont, bien entendu, les sources « établissement » et, parmi ces sources, celles qui ou bien couvrent, au moins en théorie, l'ensemble des associations employeurs, ou, comme l'enquête sur les collectivités territoriales, présentent des particularités méthodologiques intéressantes pour l'observation de l'emploi dans les associations.

#### Le fichier des cotisants à l'UNEDIC

Chaque année, l'UNEDIC transmet à l'INSEE une copie de son fichier statistique contenant les déclarations individuelles d'effectif salarié au 31 décembre pour tous les employeurs qui cotisent aux ASSÉDIC ; une version rectifiée du fichier de l'année précédente est livrée en même temps, version « rectifiée » car un certain nombre de traitements et de reclassements ont été effectués pour assurer des mesures correctes d'évolution.

Aujourd'hui encore, ces fichiers sont la source de base utilisée par les statisticiens de l'emploi pour mettre à jour les résultats du dernier recensement, dans le cadre des estimations annuelles d'effectifs<sup>33</sup>.

L'affiliation aux ASSEDIC est obligatoire pour tout établissement du secteur privé industriel et commercial, quelle que soit sa branche d'activité ; au 31 décembre 1995, 1,4 million d'établissements ont ainsi déclaré 13,7 millions de salariés. Le champ de l'UNEDIC ne couvre pas le secteur public administratif (Etat, collectivités locales, établissements administratifs) et des grandes entreprises du secteur public (SNCF, RATP, etc.). La division « emploi » de l'INSEE complète donc ces informations par d'autres sources : l'estimation de l'emploi salarié total utilisée pour ce rapport a conclu à 19,5 millions d'emplois au 31 décembre 1994.

Avec le bordereau de régularisation des sommes versées au régime de l'assurance-chômage, les affiliés remplissent le « cadre statistique » ci-après, qui présente un décompte des effectifs salariés de l'établissement au 31 décembre de l'année en cours, y compris ceux en congé annuel, en congé de maladie ou en chômage partiel.

Figurent, en outre, le n° SIRET et le code APE de l'établissement.

### Tableau 3 - Bordereau UNEDIC

Effectifs des salariés au 31.12 ...

(même s'ils sont en congé annuel, en congé de maladie ou en chômage partiel à cette date).

	Hommes	Femmes	Total
Effectifs relevant du régime			
Salariés sauf apprentis			
Apprentis			
Effectifs exclus du régime			
Salariés de 65 ans et plus, PDG, gérants, mandataires			
<b>Effectifs totaux au 31/12</b>			
dont VRP multcartes			

Les statistiques sont établies et diffusées par l'UNEDIC. Le fichier transmis à l'INSEE contient :

<sup>33</sup> Des projets sont en cours pour utiliser les sources URSSAF et DADS.

- l'identification SIRET de l'établissement ;
- l'activité économique de l'établissement APET ;
- la localisation (département, commune) ;
- les effectifs salariés relevant du régime, les apprentis, les salariés de plus de 65 ans, et le total des salariés avec les ventilations de ces catégories par sexe.

Sur le champ du régime, la statistique des emplois est exhaustive ; plus précisément, pour être recensé dans ce décompte, l'établissement doit avoir au moins un salarié relevant du Régime d'assurance-chômage.

Un salarié travaillant pour plusieurs employeurs est compté autant de fois qu'il occupe de postes dans des établissements relevant du Régime. Enfin, les effectifs salariés de l'UNEDIC comprennent les « contrats emploi-solidarité ».

Dès qu'elles emploient un salarié relevant du Régime d'assurance-chômage, les associations figurent dans ces statistiques, mais la catégorie juridique n'étant pas reportée dans le fichier de l'UNEDIC, un appariement préalable avec le répertoire SIRENE est nécessaire pour délimiter le champ associatif.

Les fichiers de l'UNEDIC au 31 décembre 1994 et au 31 décembre 1995 ont ainsi été rapprochés avec une situation du répertoire SIRENE au 31 décembre 1995. Cette opération a permis de retrouver **110.000 établissements d'associations qui employaient 1.198.000 salariés** au 31 décembre.

Globalement, l'écart avec les effectifs du répertoire SIRENE est de 19 %, mais cet écart est très variable selon les secteurs : il y a même des convergences a priori surprenantes, puisque pour les « aides à domicile (NAF 85.3J) » où les formes d'emploi sont généralement qualifiées de particulièrement difficiles à observer, l'écart est seulement de 4 % entre les deux sources. Pour les organisations patronales et consulaires (NAF 91.1A), l'écart est tel - 96.200 salariés selon le répertoire contre 8.100 selon l'UNEDIC - qu'il ne peut s'expliquer que par des différences de champ ; la prise en compte de cette divergence réduirait à elle seule de moitié l'écart entre les deux sources.

La source UNEDIC devrait fournir des données de cadrage, par activité détaillée, zone géographique, sexe, en niveau et en évolution, à un coût faible à condition que la qualité du numéro SIRET permette d'effectuer le rapprochement avec le répertoire SIRENE sans traitements manuels complémentaires trop lourds : il devrait être possible de remonter à 1993 dans des conditions comparables à celle du rapprochement fait pour 1995 ; antérieurement, il n'est pas assuré que ces conditions soient aussi favorables pour obtenir une rétrospective, mais l'expérience vaut d'être tentée.

#### Les bordereaux URSSAF

Un projet est en cours à l'INSEE pour exploiter les bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC) adressés mensuellement ou trimestriellement

aux URSSAF par les établissements qui emploient des salariés relevant du régime général de la Sécurité sociale ou d'un régime rattaché.

Cette source serait exploitée à rythme trimestriel ; elle contient, outre l'effectif salarié de fin de période, l'effectif rémunéré en cours de trimestre et la masse des salaires versés. Si à terme, elle était validée comme source de base pour les estimations d'emploi, en lieu et place de la source UNEDIC actuelle, il est clair qu'il faudrait alors l'utiliser pour les données de cadrage sur l'emploi des associations, en s'assurant de la codification de la catégorie juridique. Le code juridique actuellement renseigné par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) n'est en effet pas tout à fait le même que celui de l'INSEE, notamment pour les associations.

Que l'une ou l'autre de ces deux premières sources soit retenue finalement comme référence pour les données de cadrage, la question restera de la nature des emplois ainsi décomptés, et des analyses plus fouillées seront à mener : plus coûteuse d'accès, mais beaucoup plus riche, la source DADS permet des explorations plus complètes de l'emploi.

#### Les déclarations DADS

La déclaration annuelle de données sociales (DADS) est remplie par toute entreprise employant des salariés, en application du code de la sécurité sociale (décret du 24 mars 1972) et du code général des impôts (article 87) ; 1,8 million de déclarations sont émises chaque année contenant au total, plus de 30 millions de lignes-salariés<sup>34</sup>.

Le système TDS (Transfert de données sociales sur support magnétique ou par voie télématique) a remplacé la transmission de documents papier pour plus de 90 % des lignes-salariés ; depuis l'année de déclaration 1993, l'INSEE reçoit un fichier exhaustif pour les salariés, au lieu de l'échantillon au 25ème préalablement constitué pour diminuer la charge de saisie.

Conçue pour répondre à de multiples besoins administratifs notamment le contrôle des revenus par les services des impôts, le contrôle des versements de cotisations sociales et l'établissement des bases de taxation, la DADS couvre un champ très large en termes de secteurs d'activité et de seuils de revenu : seuls sont exclus du champ de l'exploitation INSEE, les activités agricoles (NAF 01 et 02), l'emploi de gens de maison par des particuliers (NAF 95), les services extra-territoriaux (NAF 99) ... et la fonction publique d'État. Cette exploitation couvre les hôpitaux, mais les collectivités locales « seulement à titre expérimental, et sans donner lieu à publication depuis les DADS 1988 »<sup>35</sup>.

Toutes les associations **qui ont employé au moins un salarié dans l'année**, au sens des textes rappelés ci-dessus, doivent fournir une DADS.

---

<sup>34</sup> Cahier des charges « Transfert de données sociales (TDS) » de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNATVS).

<sup>35</sup> Cf. Rapport sur un dispositif statistique pour les trois fonctions publiques. G. Neyret J.F. Ponsot. CNIS. N° 32. Janvier 1997.

L'appariement avec SIRENE permet d'injecter la localisation de l'établissement, l'activité économique APE et le code juridique détaillé sur la base duquel peuvent être repérées les associations.

La collecte d'informations est actuellement exhaustive pour les employeurs et pour les salariés. Sont déjà disponibles des fichiers « postes de travail » au niveau de l'entreprise et de l'établissement : un poste de travail est la récapitulation au niveau du déclarant des différentes « lignes-salariés » par salarié. Pour les résultats relatifs à 1995, il y aura, en outre, un fichier « individuel » exhaustif constitué sur le numéro d'identification de l'individu, avec le regroupement de ses emplois successifs. Il sera alors possible de connaître les divers emplois occupés par un individu au cours de l'année. Il y a un fichier « entreprise » au niveau national, un fichier « établissement » par région, le futur fichier « individu » sera régional.

Sur une DADS, les établissements peuvent être regroupés ; le regroupement de plusieurs établissements au niveau d'une grande ville ou d'un département est le cas le plus fréquent. A contrario, un établissement peut faire plusieurs DADS : c'est notamment le cas dans le travail temporaire, où, en principe, doivent être séparées la déclaration relative au personnel permanent et la déclaration relative au personnel intérimaire.

Toutes les formes d'emploi soumises à cotisation sociale, taxe sur les salaires ... figurent dans les DADS, ce qui couvre, en particulier, **les contrats de politique d'emploi** ; mais, ces derniers ne sont pas identifiables en tant que tel. Les **intermittents** sont signalés par un code, sans que l'on ait les périodes d'emploi. Pour **les temps complets et les temps partiels**, les deux plus longues périodes d'emploi sont déclarées avec la date de début de la première période, de fin de la deuxième période, et le nombre total d'heures travaillées, y compris congés payés ; ce total d'heures travaillées peut comprendre d'autres périodes d'emploi parmi les plus longues.

La catégorie socio-professionnelle (CS) en clair n'est, en pratique, pas accessible. D'abord la déclaration est enregistrée sur trente caractères. Cela vaut pour 25 % des salariés ; elle est codée à quatre chiffres par le déclarant selon le code PCS-ESE, de l'enquête sur la structure des emplois ; cette codification est validée par CS-QUID<sup>36</sup> dans 85 % des cas ; mais cette codification PCS-ESE, relevant de la loi sur les emplois réservés, ne devrait concerner que les unités de plus de 20 salariés. En pratique, on ne devrait actuellement disposer que de la CS à deux chiffres. La question d'une codification détaillée à quatre chiffres est à l'étude. Les CS en clair ne figurent que dans les fichiers « amont » lourds à manier : il y a 120 fichiers informatiques. Des premiers tableaux ont été produits portant sur les données de l'année 1993<sup>37</sup>.

Une exploitation plus complète viserait à constituer une « année de base » pour la statistique de l'emploi associatif, en mettant au point une liste de critères pour éclairer les éventuelles spécificités de cet emploi. Pour l'instant, ces spécificités ont surtout été présentées par rapport à l'emploi généralement qualifié de « classique », à savoir permanent, à plein temps et rémunéré. On peut se demander si cette norme est, aujourd'hui encore, une référence dans quelque

<sup>36</sup> CS-QUID : logiciel de codification automatique.

<sup>37</sup> Cf. Rapport d'étape de la mission.

secteur que ce soit ; en 1985, le constat était déjà fait que les « associations ne détiennent pas l'exclusivité des formes de travail atypiques, tous les statuts se trouvant dans le reste de l'économie, inégalement répartis et à des degrés divers » ; la question était déjà posée de savoir si « la précarisation grandissante de l'emploi dans toute l'économie ne gommait pas en partie la dite spécificité »<sup>38</sup>.

L'emploi associatif est, pour l'essentiel, concentré sur cinq secteurs de la nomenclature économique de synthèse. C'est par rapport à l'emploi dans ces cinq secteurs qu'il faudrait apprécier, s'il y a ou non spécificité associative ; or, sur ces cinq secteurs, trois devraient être bien couverts par les DADS, quel que soit le statut de l'employeur. Par contre, pour la santé, l'éducation, et surtout l'action sociale, l'emploi alternatif à l'emploi associatif est un emploi public ; outre le fait que la source DADS ne couvre pas la fonction publique d'État, elle n'a pas encore fait l'objet d'une validation définitive pour les collectivités territoriales.

Des travaux récemment réalisés pour le compte de l'ADDES<sup>39</sup> donnent des pistes pour approfondir l'analyse de l'emploi en fonction de son intensité et de sa précarité. En outre, la source DADS pourrait jouer un rôle fédérateur pour les initiatives prises par les groupements d'employeurs dans le cadre de la mise en place d'observatoires de l'emploi.

#### Les contrats « emploi-solidarité »

Les déclarations sociales n'isolent pas les postes créés dans le cadre des dispositifs de politique d'emploi, notamment les contrats emploi-solidarité (CES) ; or, ces dispositifs ont acquis une taille significative, en particulier pour les associations.

Chaque année, le Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles (CNASEA) transmet à l'INSEE un état statistique des contrats emploi-solidarité. Le tableau transmis croise la catégorie juridique de l'employeur avec une grille d'activités qui laisse une catégorie non ventilée de 28 % des effectifs sous contrat. Par catégorie juridique, les « associations » seraient le premier employeur de CES, avec 35,5 % du total, soit 13 % de leur emploi salarié ; le tiers des CES gérés par les associations sont dans la santé et l'action sociale, 15 % sont dans l'éducation, jeunesse et sports et 16 % dans des associations dépendant de l'administration ou des préfectures.

#### L'enquête « collectivités territoriales »

L'enquête annuelle sur les effectifs employés par les collectivités territoriales et les services publics locaux a pris la relève des anciens recensements individuels des agents des services publics locaux qui furent réalisés, avec des périodicités irrégulières, jusqu'en 1980. Dans la nouvelle génération d'enquêtes inaugurée en 1984 sur la situation des effectifs au 31 décembre, les agents sont dénombrés de manière collective par leurs organismes employeurs.

---

<sup>38</sup> III<sup>o</sup> Colloque de l'ADDES. Formes et mesure de l'emploi dans l'économie sociale. A. Chadeau & J.C. Willard. Juin 1985.

<sup>39</sup> XII<sup>o</sup> Colloque de l'ADDES. Le renouveau du dispositif statistique français sur l'emploi : Premiers enseignements concernant l'économie sociale. Ph. Kaminski - Novembre 1997.

Les informations demandées aux organismes enquêtés sont :

- le nombre total de leurs effectifs employés ;
- le sexe ;
- le statut, titulaire, non titulaire, assistant(e) à domicile, CES ;
- la condition d'emploi, temps complet, emploi principal à mi-temps ou plus, emploi principal à moins de mi-temps, emploi secondaire à mi-temps ou plus, emploi secondaire à moins de mi-temps.

Le questionnaire demande la répartition des effectifs payés par l'organisme selon le statut, le sexe, et **le temps de travail en moyenne par semaine en décembre**.

Quels enseignements peut-on tirer de cette source pour la mesure de l'emploi associatif ? Les associations n'apparaissent en effet que de façon marginale, avec 78.500 emplois dans les organismes de droit privé sur un effectif recensé dans l'ensemble du champ de 1.344.000 salariés. En outre, le champ de l'enquête, pour les associations qui sont des organismes de droit privé, est inclus dans le champ de l'UNEDIC, aux vacations des fonctionnaires près ; ces derniers peuvent être rétribués par l'association et n'apparaissent alors que dans les DADS au titre des salaires.

Plus généralement, l'enquête couvre les aides à domicile, aux personnes âgées ... l'accueil des handicapés, mais exclut la santé, les maisons de retraite ... en résumé, le sanitaire et social avec « hébergement ».

Mais, avec un questionnaire simple, elle donne des informations rares sur les conditions d'emploi particulières : l'emploi à temps complet représente 36 % des postes dans les organismes privés ; les emplois secondaires à temps partiel représentent 25 % des postes.

Toutefois, cette enquête ne traite pas des mises à disposition, même quand l'organisme bénéficiaire rembourse l'organisme prêteur. Des tentatives dans cette direction ont été menées dans le passé, mais elles n'ont pas abouti et ont été abandonnées ; les réponses des petites unités étaient à peu près correctes, mais les grandes unités posaient problème.

La direction régionale de l'INSEE de Rhône-Alpes a mené une expérience au début des années 80, sur la mesure du potentiel de main-d'oeuvre utilisé, en partant de l'effectif rémunéré par l'employeur, auquel étaient rajoutés les agents mis à disposition par d'autres organismes, et duquel étaient déduites les éventuelles mises à disposition d'autres organismes ; mais cette enquête ne devait porter que sur les structures publiques et, par conséquent, ne devait pas couvrir les associations.

Une investigation sur ce point devrait distinguer les mises à disposition gratuites des mises à disposition remboursées.

Les travailleurs indépendants

Plusieurs études ont cité le travail indépendant comme une des composantes de l'emploi des associations. Ce cas devrait principalement concerner les cours et les conférences qui ne sont pas qualifiables en vacations, et donc non déclarables dans la DADS, éventuellement à titre d'honoraires, même infimes<sup>40</sup> : le seuil de déclaration d'honoraires dans la DADS est de 500 F pour l'année.

Si cette catégorie a une importance statistique significative, on peut s'interroger sur l'idée de l'inclure dans l'emploi des associations ; le professeur indépendant, par exemple, qui donne un cours aux adhérents en utilisant les locaux de l'association relève de « l'emploi induit » par l'activité de cette dernière plus que de son « emploi direct ». Pour les concepts d'emploi, un indépendant n'a pas de lien avec un employeur. La réalité est sans doute plus complexe, et sa traduction dans les enquêtes basées sur les déclarations des individus laisse probablement des zones de flou.

La réglementation sociale a exploré le continuum de situations qui peut exister relativement au lien de dépendance entre l'employeur et l'employé, en précisant les cas particuliers qui entraînent l'assujettissement au régime des non-salariés : pour la conférence, par exemple, des critères portent sur la libre fixation des dates, du thème, du nombre des participants, du montant des honoraires perçus par l'intervenant. A contrario, les enseignants et formateurs exerçant avec les moyens mis à leur disposition et ne supportant aucun risque économique, relèvent du régime général. La question est finalement de savoir qui assume le risque économique de la prestation.

Par ailleurs, un article du code de la Sécurité sociale mentionne « les présidents et administrateurs rémunérés pour leur mandat uniquement (exemple, les indemnités de sujétion) d'associations Loi de 1901 exerçant dans le secteur des métiers ou dans le secteur libéral » parmi diverses autres situations relevant du régime des employeurs et travailleurs indépendants (ETI).

Un vaste projet de mobilisation des sources URSSAF est en cours à l'INSEE, projet qui comporte un volet concernant les ETI. D'un contact pris avec l'ACOSS, il ressort que ces fichiers ne peuvent faire le lien entre l'ETI et son lieu d'activité. **Quel que soit le point de vue adopté pour cette forme d'emploi, d'autres voies que l'utilisation des sources administratives sont donc à envisager.**

Le volet « main-d'oeuvre » des enquêtes auprès des associations

Avec l'enquête sur l'emploi dans les collectivités territoriales, est posé le problème de la technique de mesure du « potentiel de main-d'oeuvre » de l'association, au-delà donc de l'approche « employeur » habituellement utilisée dans les sources statistiques publiques.

Une caractéristique commune à toutes les enquêtes effectuées à l'extérieur de l'INSEE et centrées sur les associations est qu'elles adoptent le point de vue de la « **mesure du potentiel de main-d'oeuvre** », ne serait-ce que pour tenir compte du bénévolat qui, bien entendu, est exclu de l'enquête emploi où « les

---

<sup>40</sup> Même pour des vacations très ponctuelles, ces dernières seront qualifiées en « salaire » dans les DADS, sauf pour les professions d'avocat et de médecin, pour lesquelles les vacations peuvent être rémunérées par des salaires ou des honoraires.

activités désintéressées ne sont pas prises en compte » et qui, par nature, ne figure pas dans les sources sociales et fiscales.

Sur les quatre questionnaires examinés, trois demandent **les mises à disposition** ; le questionnaire du LES demande, en plus, la distinction entre les emplois rémunérés sur le budget municipal et les emplois rémunérés sur d'autres budgets ; aucun n'aborde la distinction entre mise à disposition « gratuite » et « remboursée », mais le remboursement est peut-être rare dans les associations ? Ce qui est peut-être moins rare, ce sont les mises à disposition d'autres structures, point qui n'est pas mentionné.

Tous les questionnaires ont un volet **bénévolat** avec un tronc commun sur le nombre de bénévoles et le nombre d'heures et/ou une conversion en équivalents temps plein. Le questionnaire du GRCMA aborde implicitement le sujet de l'intensité et de la régularité du bénévolat ; les questionnaires du LES et du FONJEP comportent une demande d'évaluation monétaire du bénévolat.

Enfin, seul le questionnaire du FONJEP date précisément l'observation, en faisant référence à la situation en décembre pour les postes de travail ; le bénévolat est toujours demandé en flux sur l'année. Selon que la mesure porte sur un mois ou une année, l'écart, pour le bénévolat, pourrait être de 40 % selon l'enquête du LES sur « les dons et le bénévolat en France »<sup>41</sup>. Ceci amènerait à s'intéresser au caractère relativement permanent ou, au contraire, assez intermittent du travail bénévole.

D'un bilan des problèmes rencontrés au cours de ces investigations, il ressort que, pour une mesure globale du bénévolat, les associations « pourraient répondre sans trop de difficultés » ; mais le rapport ESEAC de « l'étude sur les administrations privées » faite pour l'INSEE signale que, pour l'estimation du temps de bénévolat, « le nombre de réponses est faible, réparti entre les associations qui ont évalué les équivalents temps plein et celles qui ont totalisé des nombres d'heures sur l'année ». La question d'une mesure de la fraction du bénévolat qui est directement impliquée dans l'activité économique reste pendante.

Les enquêtes auprès des établissements et des services du SESI

Dans toutes les enquêtes mentionnées ci-après, le statut juridique est disponible et permet de repérer les associations.

**L'enquête annuelle auprès des établissements de santé (SAE)** fournit des données sur l'équipement, l'activité et le personnel médical et non médical des établissements de santé publics et privés.

**L'enquête auprès des établissements sociaux (ES)**, biennale pour les établissements, quadriennale pour la clientèle) porte sur les établissements et services pour enfants et adultes handicapés ou en difficulté, avec des données sur l'activité, le personnel et la clientèle.

---

<sup>41</sup> Cf. Les dons et le bénévolat en France. LES - Institut de sondages Lavalie. E. Archambault & J. Boumendil. Juillet 1994.

**L'enquête auprès des établissements d'hébergement de personnes âgées (EHPA)**, est biennale avec des questions sur la structure, l'activité et le personnel, et quadriennale pour la clientèle.

**L'enquête menée en 1993 auprès des services de travailleuses familiales** renseigne sur l'activité, le personnel et la clientèle de ces services.

Les premiers tableaux fournis par le SESI illustrent la prépondérance du secteur associatif dans le domaine social :

- 86 % des établissements et services pour personnes handicapées ou en difficulté sociale sont gérés par des associations avec 80 % de l'emploi ;

- 96 % des services de travailleuses familiales relèvent d'associations ;

- la part du secteur associatif est moindre dans l'hébergement pour les personnes âgées, 24 % des établissements sociaux et médico-sociaux, et dans les établissements de santé, 328 établissements sur 1.695 dans FINESS.

**L'enquête auprès des services de soins à domicile (SSAD)** a été menée en 1997, à partir des rapports des services de soins à domicile sur l'activité, le personnel et la clientèle de ces services ; 60 % des SSAD relèvent d'associations. Une enquête sur l'ensemble des services d'aide à domicile est envisagée en 1999.

Ces exploitations ont été faites sur la base du code catégorie de FINESS. Un premier rapprochement avec les données de l'UNEDIC obtenues par ailleurs sur les effectifs salariés au 31/12/94, rapprochement effectué sur la base d'une correspondance sommaire entre les catégories d'établissement et les postes de la NAF, est présenté dans le tableau ci-après. Le caractère très sommaire de ce rapprochement, notamment les différences de champ, de dates, n'autorise pas de conclusion autre que sur les ordres de grandeur qui sont comparables.

**Tableau 4 - Enquêtes auprès des établissements sanitaires et sociaux, et effectifs UNEDIC**

Champ : Associations

Intitulés de l'enquête	NAF	Nombre de services & d'étabts	Effectif enquêtes	Effectif UNEDIC
Activités hospitalières	85.1A	328		88.281
Etablissements pour handicapés ou personnes en difficulté sociale	85.3A, B, C, 85.3H	8.222	192.638	170.248

Accueil des personnes âgées	85.3D	2.125	43.860	39.916
Aide au foyer des familles (*)	85.3J	500	11.100	46.250

(\*) partie du champ du « 85.3J - Aide à domicile ».

Ces enquêtes peuvent apporter une description plus détaillée des services que ne le permet la NAF, avec l'utilisation de la catégorie d'établissement, et une connaissance fine de l'emploi ; l'emploi est mesuré en nombre de personnes, en équivalents temps plein, et selon une grille de spécialités très détaillée ; en outre la mesure de l'activité fournit un indicateur en volume de l'activité du secteur.

#### Les enquêtes auprès des établissements d'enseignement

Le ministère réalise, chaque année, un programme important d'enquêtes statistiques<sup>42</sup> et de collecte d'informations issues d'opérations de contrôle et de gestion ; les thèmes couverts portent sur les effectifs d'élèves, d'apprentis et d'étudiants, les personnels enseignants et non enseignants, etc. Ce programme tient compte du caractère public ou privé des établissements et pour le secteur privé, de l'existence ou non d'un contrat d'enseignement ; sauf exception, comme dans le cas des centres de formations des apprentis (CFA) pour lesquels la connaissance de l'organisme gestionnaire est nécessaire au ministère, ne figure pas la catégorie juridique qui permettrait de retrouver les associations « Loi de 1901 ».

#### L'observation de l'emploi culturel

Une étude de J. Rannou du Centre de sociologie des arts (CSA), porte sur les techniciens intermittents des spectacles à partir des informations détenues par la Caisse des congés des spectacles ; des situations individuelles ont été suivies sur sept ans ; l'étude confirme la forte croissance de l'offre de travail dans ce secteur, mais la croissance de la demande a été encore plus rapide, d'où une précarisation de l'emploi, avec une diminution des heures travaillées par personne et des rémunérations sur la période. Le ministère va passer une convention avec le CSA pour la fourniture de statistiques régulières.

D'autres études sur les professions culturelles sont en cours, sur les comédiens, et sur les professeurs de danse.

Le secteur culturel est un utilisateur important de CES ; vu les difficultés pour appréhender le secteur culturel à partir du fichier du CNASEA, les ambitions quantitatives initiales du projet ont du être abandonnées, et l'approche retenue a été de type monographique sur un certain nombre de villes<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Cf. Bulletin officiel de l'Éducation nationale. Programme de travail de la Direction de la programmation et du développement.

<sup>43</sup> L'usage du CES dans le domaine culturel - O. Blum, B. Gomel, N. Schmidt & B. Simonin. CEE. 1996.

Les réflexions de Pierre-Michel Menger du CSA, sur le statut d'artiste, une étude en cours sur le champ couvert par le Groupement des institutions sociales du spectacle (caisse de retraite complémentaire), le « contrat d'étude prospective - spectacle vivant » portent sur d'autres aspects de l'emploi culturel.

## 2ÈME PARTIE - PROPOSITIONS

Les conditions de mise en place d'un dispositif permanent ne sont pas réunies. C'est une stratégie qui est proposée, après un rappel des problématiques de base, à partir de l'analyse des enjeux pour les différents acteurs, de la nécessité de prendre en compte quelques grands principes pour l'accrochage aux architectures existantes, et de l'examen des principales questions d'ordre méthodologique qui concernent un futur dispositif.

Les propositions techniques et institutionnelles, ainsi que les demandes de moyens qui les accompagnent sont à situer dans la perspective d'un investissement de long terme, qui intéresse de nombreuses disciplines, beaucoup de domaines de la statistique, plusieurs acteurs ...

### 1 LA STRATÉGIE

Avant d'exposer la problématique du dispositif permanent, les principaux enjeux concernant les investissements à faire pour progresser dans la connaissance des associations et de leur environnement sont brièvement rappelés. L'objectif stratégique majeur proposé pour la construction du dispositif est le lancement d'un projet d'enquête annuelle sur des secteurs actuellement à l'écart du système statistique d'entreprise. Ce projet ne pourra aboutir que dans le long terme ; une politique d'accompagnement est à définir pour répondre à des besoins immédiats de nature « intersectorielle ».

#### 1.1 Les enjeux

Avec 1,2 million d'emplois, le secteur associatif est d'abord un secteur majeur en termes d'emplois et de créations d'emplois. Son poids économique en termes de flux financiers, estimé par le LES à 300 milliards de francs, est un peu plus limité, tout en étant significatif. De plus, les associations mettent en oeuvre d'importants facteurs de production non rémunérés : la mesure de cette activité organisée aux marges de la sphère des échanges monétarisés est aussi un enjeu essentiel pour la reconnaissance du secteur associatif, comme pour les autorités qui mettent à disposition des moyens publics.

La description de la dimension associative avec la prise en compte de la démographie associative, de l'objet social, des liens tissés et qui se tissent entre les associations, de la nature des projets mis en oeuvre, de l'impact de ces projets en termes de bénéficiaires et de satisfaction de besoins, solvables ou non, mais aussi en termes de contributions à l'équilibre de la société, est aussi un enjeu majeur.

Pour **les différents acteurs**, la hiérarchie entre ces enjeux généraux n'est pas la même ; ils ne s'inscrivent pas dans les mêmes perspectives.

Pour **les associations**, la demande de données de cadrage et la prise en compte de la dimension associative vont évidemment de pair pour la détermination des priorités : c'est une approche équilibrée qui est souhaitée. La dimension du domaine d'intervention, le sanitaire, le médico-social, le social étendu, l'humanitaire,

les sports, la représentation et la défense d'intérêts ... est aussi une dimension majeure qui ne recoupe pas toujours les contours des activités tracés par les statisticiens ; à l'occasion, il a été observé que le domaine dépasse le critère de la catégorie juridique ; il y a une attente forte pour des éléments de classifications permettant de recomposer de manière souple et cohérente l'ensemble du secteur associatif.

Pour **la statistique publique**, INSEE et SSM, l'approche par la catégorie juridique est secondaire ; c'est l'entrée par le secteur d'activités qui structure la statistique d'entreprise, et par fonction (santé, éducation, tourisme, environnement, communication ...) qui structure le dispositif de comptes économiques. Toutes deux sont parfaitement lisibles et adaptées à l'organigramme gouvernemental. Si elle existe déjà, l'entrée par la catégorie juridique, comme dans le cas de l'artisanat ou des professions libérales, est seconde ; transversale à la précédente, elle s'inscrit de toute façon dans le dispositif existant avec des adaptations à la marge.

La demande du dispositif sur les associations ne peut donc être satisfaite que dans le cadre d'un système statistique public organisé par secteur pour le champ économique, avec des prolongements par domaine, pour le champ socio-économique. Pour l'INSEE et les services statistiques concernés, l'enjeu porte sur la prise en charge d'une observation micro-économique des secteurs de services qualifiés de mixtes et de non-marchands dans l'ancienne nomenclature, à l'instar de ce qui a été fait dans les années 80 pour la couverture des services marchands par l'enquête annuelle d'entreprise.

Par rapport aux exemples cités, l'approche associative, au sens de la Loi de 1901, pose non seulement le problème de son articulation avec l'approche sectorielle habituelle, mais surtout **par rapport à la frontière publique-privée**. Cette frontière n'est pas évidente. On a observé que des fédérations réunissaient déjà outre des statuts 1901, des CCAS par exemple, et qu'une même entité - La Croix Rouge - pouvait couvrir dans une seule structure et une composante, les établissements, de nature totalement publique et une composante, le réseau de bénévoles, de nature privée.

Finalement, cette frontière publique-privée, non seulement n'est pas une dans la réalité juridique, économique, etc. mais elle ne peut même pas se réduire à une trilogie « para-commerciale, autonome, para-administrative ». La réalité, c'est une continuité de situations.

Au total, pour la statistique publique, le problème est celui de la fonction non-marchande : or, cette fonction ne s'inscrit pas dans la statistique d'entreprise, sauf à faire de la transposition conceptuelle ; il n'est pas sûr que cela suffise. L'objectif serait bien la prise en compte de l'agent APRI « statut privé actant dans le non-marchand ». On peut être privé dans le non-marchand.

Pour **les ministères**, détenteurs d'informations sur les associations, l'enjeu tant en terme de thème que de priorité est très variable. Il est rarement explicitement présent dans les orientations et les programmes statistiques. Un thème commun et premier est certainement celui de l'emploi, avec ses déclinaisons, efficacité de la subvention, prise en compte de besoins urgents non satisfaits ... Mais dans les ministères gestionnaires, les priorités de la gestion n'ont pas de dimension économique. Dans d'autres la préoccupation première est dans l'organisation de réseaux pour relayer l'action ... Seuls, le ministère du Travail, avec

l'exploitation des documents administratifs relatifs à la formation professionnelle, et le ministère de la Culture, avec un vaste projet d'enquête sur les établissements culturels, ont une démarche sur laquelle pourrait s'appuyer un dispositif interministériel. Les appels d'offres de la MIRE, du Plan Urbain, et de l'Environnement montrent un intérêt de recherche.

Pour **les chercheurs et les universitaires**, l'enjeu c'est l'accès à des outils de base permettant extrapolations, cohérences entre les travaux, capitalisation des résultats, par rapport à des sujets qui s'adressent directement à leur discipline, comme le comportement de l'acteur privé dans une activité non marchande ou la contribution des associations au lien social.

## **1.2 La problématique du dispositif statistique permanent**

Parler de dispositif permanent, c'est faire référence à un ensemble articulé d'outils fournissant des résultats à intervalles réguliers, dont la cohérence est fondée sur des concepts et des référentiels communs, et raccordables de façon méthodique aux cadres plus généraux de la statistique.

Un premier bilan de l'existant, incluant les développements possibles à court terme, montre qu'à l'évidence, on est encore très loin d'un tel objectif ; sur la base de l'existant, il n'y a pas de dispositif digne de ce nom envisageable. Pour reprendre l'exemple de l'artisanat, on voit bien que des aménagements à la marge ne peuvent permettre que des réponses très partielles en matière de données de cadrage et pas de réponse aux problématiques de fond. Envisager la fondation d'un dispositif, c'est donc d'abord imaginer et définir une politique d'ensemble de l'information statistique sur le domaine avec la définition d'un cœur de cible pour l'ancrage du dispositif.

Les différents types de sources accessibles à la statistique peuvent être catégorisés en :

- sources statistiques, enquêtes par sondage et recensement où le statisticien a la maîtrise de l'opération ;
- sources d'origine administrative, où la statistique est un « produit fatal » ;
- sources d'origine privée, gérées par les acteurs eux-mêmes et par leurs regroupements, ou par des sociétés d'études spécialisées. Alors que la contrainte budgétaire pèse sur la statistique publique en même temps que les demandes ne cessent de se manifester sur des secteurs de services, cette dernière voie commence à être explorée.

Pour diverses raisons, la voie administrative, déjà peu performante dans le « secteur » associatif, n'est pas recommandable<sup>44</sup>, au moins à court terme : c'est d'abord l'absence de base réglementaire claire susceptible de fonder les concepts forts nécessaires à toute statistique ; dans les textes les plus significatifs pour le recueil de données, textes pointés dans les parties précédentes du rapport, l'information demandée n'est pas normée : absence d'identification du déclarant, de

---

<sup>44</sup> Pour un secteur stratégique dans cette recherche de dispositif, le secteur social au sens large, « les outils administratifs existants ne permettront pas de répondre ». M. VILLAC. Chef du SESI. le 27.02.1997.

référence à un cadre quelconque pour la présentation de la déclaration, etc. En outre, rien n'est prévu pour la centralisation des déclarations. Cette situation contraste avec celle faite pour les autres catégories juridiques du secteur privé.

Dans une logique du « donnant-donnant », fourniture d'information contre l'octroi de la subvention ou de l'aide publique, tout se passe comme si l'information acquise était ensuite exclusivement, en tout cas le plus souvent prioritairement, réservée à l'octroyeur de la subvention ou du concours public. Or, l'élaboration de statistiques suppose un minimum d'homogénéisation des déclarations et, si possible, une centralisation des informations.

Incidentement, on ne peut que noter l'inadéquation des informations recueillies dans ce cadre, neutre par rapport au statut associatif et généralement axé sur la notion de non-lucrativité, aux particularités et spécificités de l'association.

Par essence, la voie « privée », explorée par la mission, si elle peut avoir vocation à fournir des compléments au dispositif sur des questions qui ne relèvent pas de l'investigation publique, ne saurait alimenter « le coeur de cible » recherché, mais éventuellement renseigner des modules complémentaires de type « thématiques ».

Pour ce coeur de dispositif, c'est donc la voie des opérations statistiques renouvelées qui s'impose. L'idée n'est pas neuve. Mais alors que dans les années et les décennies précédentes, l'accent a été mis sur l'enregistrement des associations et sur la construction d'un compte de l'économie sociale, successivement et alternativement, la proposition première de ce rapport est de centrer l'attention sur la nécessité d'un système d'enquêtes.

### **1.3 Pour un système d'enquêtes**

Système d'enquêtes et non enquête : l'idée d'une enquête de grande envergure sur l'ensemble du champ « associations Loi de 1901 » a déjà été écartée par le rapport d'étape. Une telle enquête, dont les prémices ont été posées par les travaux précurseurs des universitaires du LES et de l'ESEAC, et par l'enquête pluri-régionale du GRCMA, ne saurait être une réponse **en terme de dispositif permanent** : la principale raison conduisant à rejeter cette hypothèse examinée en son temps par la mission est d'ordre plus technique que financier. Seul, en effet, un système d'enquêtes reproduites à fréquence annuelle, si possible, sera susceptible, outre de fournir les résultats de l'investigation, d'induire des effets positifs en amont sur sa base de lancement et en aval comme support de questionnement complémentaire sur des thèmes plus ciblés.

L'INSEE dispose déjà d'un outil d'investigation des activités de services, à savoir **l'enquête annuelle d'entreprise dans les services**. Cette enquête, ou plutôt ce système d'enquêtes - il y a une trentaine de questionnaires adaptés aux caractéristiques de l'activité de service observée - est la déclinaison de l'enquête annuelle d'entreprise qui a vocation à couvrir l'ensemble des entreprises et organismes disposant d'une comptabilité conforme au plan comptable général. Dans sa dernière version, celle dite de 4ème génération (EAE-4G), le cadre de cette enquête a été conçu de manière suffisamment souple pour s'adapter aux situations variées rencontrées dans les diverses activités ; en principe, la seule condition sine qua non pour l'application de ce cadre à une entité, quel que soit son statut juridique est l'existence d'une référence au plan comptable général (PCG).

Le principe de délimitation du champ de cette enquête est sectoriel, au sens des secteurs d'activité définis par la NAF. Le problème est alors de séparer les activités selon qu'elles sont généralement exercées par référence à un cadre comptable privé ou public.

Si l'on analyse les codes d'activité des associations, fédérations, unions, etc. que la mission a rencontrées, cette dernière contrainte apparaît comme particulièrement faible pour le secteur social ; toutes les associations rencontrées sont, en effet, soit en « NAF 85 - Action sociale » et le plus souvent en « 85.3K - Autres formes d'action sociale » soit en « 91.3E - Autres associations n.c.a. ». Par définition, la classe 91.3E est presque exclusivement sous le régime de la comptabilité de droit privé. S'il en va différemment pour les classes de l'action sociale, nul doute qu'il sera aisément possible de définir à l'intérieur de cette division, un champ « EAE.4G potentiel » en retenant les classes détaillées où le secteur privé est plus que majoritaire, champ qu'il est déjà facile de délimiter à partir du répertoire SIRENE et de ses critères actuels, pour les entités « employeurs ».

Restera l'enseignement, etc. où le statut associatif tout en ayant une représentation significative, est très largement dominé par des acteurs de statut public.

En théorie, d'après la condition précédemment énoncée, ce type d'activités ne serait pas accessible par une enquête de type « EAE-4G ». En fait, il faut savoir que l'enquête annuelle d'entreprise « française » dispose déjà d'une perspective plus large au niveau européen : le règlement dit des « enquêtes structurelles » qui est en vigueur s'inspire, dans son esprit, de l'enquête annuelle française, et surtout, va au-delà. Pour les secteurs dits « M, N, O de la NACE », c'est-à-dire les secteurs de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale, des services personnels et collectifs, ce règlement envisage l'extension de l'enquête dite structurelle, a priori définie pour des entités marchandes, à des activités non-marchandes, par des enquêtes-pilotes.

Ces enquêtes sont en cours de discussion à l'échelon européen. Du fait de l'existence du PCG en France, cas unique parmi les Etats membres de l'Union européenne (UE), la situation est certainement plus favorable pour une extension de l'outil « EAE-4G » à des secteurs non concurrentiels qu'elle ne l'est dans d'autres pays où n'existe aucune tradition de plan comptable général. De 1981 à 1987, l'enquête annuelle dans les services a été progressivement étendue par l'INSEE à la quasi-totalité des activités qualifiées de marchandes dans l'ancienne nomenclature NAP ; réalisées avec des moyens déjà contraints, ces extensions ont été reconnues et même distinguées par la communauté internationale qui, au début des années 90, s'est largement inspirée de l'expérience française pour bâtir les « enquêtes modèles » du Groupe de Voorburg<sup>45</sup> et les « enquêtes-pilotes » de l'Office statistique des Communautés européennes. Pour l'enquête annuelle d'entreprise française, « la nouvelle frontière » ne serait-elle pas celle de l'application du plan comptable de droit privé ? Ce qui, en remplacement du critère marchand, complètement obsolète, permettrait déjà d'inclure les activités culturelles, sportives et bon nombre d'activités sociales et associatives, jusqu'ici

---

<sup>45</sup> Le Groupe dit « de Voorburg », du nom de la ville des Pays-Bas où il a tenu sa première session en 1987, est un groupe international informel de statisticiens des services ; il se réunit une fois l'an.

écartées au seul titre que ces secteurs n'étaient pas considérés comme purement concurrentiels au sens de l'ancienne NAP !

#### **1.4 Une politique d'accompagnement**

L'enquête annuelle étant appelée à être le pivot du dispositif à construire, reste que cet outil ne fournira qu'une partie, certes essentielle, des données de cadrage attendues, à savoir les données de base à caractère économique, et les premiers résultats comptables et financiers ; mais, des pans entiers de la demande ne seront pas satisfaits, on pense en particulier à l'évaluation du montant global des subventions et du bénévolat, et c'est donc une politique d'accompagnement sur un certain nombre d'outils statistiques qui est à définir.

Les axes déterminants de cette politique portent sur :

- l'évolution d'un certain nombre d'outils à l'INSEE, notamment les sources administratives ;
- le lancement de travaux complémentaires dans le cadre d'une approche intersectorielle ;
- un investissement méthodologique.

L'audit de l'existant a mis en évidence un certain nombre de sources administratives à partir desquelles, moyennant quelques aménagements assez peu coûteux, des données de cadrage couvrant le champ associatif de manière intersectorielle pourraient être obtenues dans des conditions similaires à celles qui sont retenues pour les autres catégories juridiques et par conséquent dans des délais rapprochés. Au premier rang de ces sources, il convient de citer les déclarations annuelles de données sociales sur l'emploi et les salaires, les indices de chiffres d'affaires dits « CA3 » pour le suivi de la production vendue des associations soumise à TVA, mais aussi les sources UNEDIC et URSSAF sur l'emploi salarié et les masses salariales, peut-être également, bien que la couverture en soit plus modeste, les déclarations sur les bénéficiaires au titre du régime simplifié d'imposition. Dans cette catégorie, peut aussi être rangé le répertoire SIRENE, outil interadministratif et intersectoriel, pour lequel des évolutions seraient à envisager qui, sans remettre en cause les principes généraux de sa gestion qui s'imposent à toutes les catégories juridiques, pourraient mettre à niveau la qualité du répertoire pour les associations.

L'enquête annuelle dont il a été question précédemment ne se mettra en place que progressivement ; si l'on se réfère à l'expérience la plus proche, celle de l'enquête services qui aujourd'hui couvre quelque 15 % du PIB, sa mise en place s'est étalée sur une petite dizaine d'années entre les premiers essais de la fin des années 70 et sa dernière extension majeure en 1988 au secteur de l'audiovisuel, à l'époque de la libéralisation de ce secteur. S'il est permis de penser que l'expérience acquise avec l'implantation de cette opération de grande envergure pendant les années 80, devrait pouvoir servir pour ce projet, il faut aussi prévoir que certains des secteurs visés présenteront des particularités si fortes que des investissements méthodologiques difficiles à prévoir aujourd'hui seront nécessaires.

Il convient dès maintenant de proposer des opérations intersectorielles susceptibles de fournir les données de cadrage les plus urgentes sans avoir à

attendre les cinq, peut-être les dix années qui seront nécessaires à la mise en place et à la stabilisation du programme de cette enquête annuelle. Au premier rang des thèmes sur lesquels devraient porter ces opérations intersectorielles, l'évaluation des concours publics, prioritairement des subventions, la mesure de la force de travail non rémunérée mobilisée par les associations, d'abord le bénévolat, et aussi les liens entre associations et entre les associations et leur environnement ; l'identification du seuil d'entrée dans la sphère socio-économique avec l'objectif d'aboutir à une approche méthodique et raisonnée pour la prise en compte des petites associations qui, bien qu'exclues aujourd'hui de la statistique par les circuits administratifs habituels, seraient à considérer comme ayant « une production organisée » même si elle n'est pas ou faiblement monétarisée, est aussi un sujet prioritaire. Des opérations nouvelles sont à proposer.

Avec ces deux derniers points, on est déjà dans les questions d'ordre méthodologique. En analysant la demande et en évaluant l'existant, bien des lacunes et des difficultés ont été repérées qui renvoient à des faiblesses conceptuelles, parfois aussi à des divergences complètes de vocabulaires. Problèmes de vocabulaires, de nomenclatures, de concepts comptables, de définitions de la sphère productive, du travail non rémunéré, de fonctions bénévoles, etc. Un investissement de long terme est à prévoir, en parallèle aux axes précédents. L'expérience montre que ce type d'investissement ne se réalise pas « du jour au lendemain » mais que, très naturellement, il s'inscrit dans une démarche progressive de clarification et de capitalisation, les premiers résultats des opérations statistiques, même basés sur des notions imparfaitement clarifiées, fournissant un guide précieux pour distinguer l'essentiel de l'accessoire. C'est un processus d'itération qui est ici envisagé, engageant l'ensemble des parties concernées, et visant outre la construction de concepts clairs et forts, la convergence entre des langages différents. Un point important est qu'il ne faut pas faire de l'aboutissement de cet investissement un préalable à l'édification du dispositif. Même l'inexistence d'un plan comptable professionnel ne saurait être considéré comme une contrainte dirimante. Ainsi du secteur de la production audiovisuelle : dans un premier temps, l'enquête annuelle d'entreprise a été lancée ; puis est venue l'ambition d'élaborer un compte satellite, ambition qui a justifié la mise en place d'un complément d'enquête adapté aux particularités du secteur ; la réalisation de ce questionnement spécialisé a mis en évidence la nécessité d'un plan comptable adapté à la profession et donc l'engagement de travaux supplémentaires pour l'élaboration d'un plan comptable adapté ; aujourd'hui un plan comptable de la production audiovisuelle est en cours d'adoption, mais, des comptes sont aussi déjà disponibles qui portent sur la période 1989-1995. L'enquête annuelle d'entreprise a suscité bien d'autres prolongements dans les secteurs du tourisme, de la publicité etc. autant d'expériences dans lesquelles il pourrait être utile de puiser, le moment venu.

Parmi ces outils méthodologiques, il y a ceux qui concernent seulement les associations, et ceux, généraux, qui concernent les associations comme les autres catégories juridiques, par exemple, la nomenclature des catégories socioprofessionnelles pour la description des emplois. Pour ces derniers, il serait souhaitable que des représentants des associations soient systématiquement invités à participer aux travaux d'élaboration et de révision de ces outils, en tant que représentants des instances de coordination associative.

En conclusion, on retiendra l'aspect pragmatique de la démarche proposée. Plusieurs approches sont à mettre en oeuvre simultanément et en parallèle, pour, tout en commençant par la prise en compte des demandes les plus urgentes, se situer dans une perspective plus large d'amélioration et de capitalisation de l'information. Dans les propositions qui suivent, il conviendra donc de distinguer les « opérations-pilotes » dont le lancement est recommandé dans le cadre des procédures annuelles de programmation des travaux, et les projets de long terme qui, à l'occasion, nécessitent encore des études d'opportunité et de faisabilité à partir des pistes identifiées par la mission, et dans tous les cas la définition de cahiers des charges.

En outre, l'importance des études dans la démarche qui va être proposée est à souligner : des synergies entre l'effort à faire en matière de connaissance statistique et la dynamisation du programme d'études seront à trouver.

## **2 LES PROPOSITIONS D'ORDRE TECHNIQUE**

Pour chaque proposition ou catégorie de propositions, est d'abord présentée la problématique par rapport à laquelle elle se situe.

### **2.1 Les outils INSEE**

Le phénomène associatif touche et à l'entreprise ou à l'organisme, et au ménage, à l'individu, et à la comptabilité nationale ; a priori, bien des sources gérées par la statistique peuvent être concernées, peu ou prou, par un programme statistique sur les associations. On se limitera, ici, aux sources qui revêtent un caractère stratégique, à savoir le répertoire administratif SIRENE, les DADS et les sources fiscales.

#### **2.1.1 L'aménagement du répertoire SIRENE**

Sur le champ des associations employeurs, le répertoire SIRENE offre, dès maintenant, une base d'enquêtes, déjà utilisée d'ailleurs par les universitaires de l'ESEAC pour la contribution au chiffrage de la base 1990 des comptes nationaux sur les administrations privées, et par le département des études et de la prospective du ministère de la culture pour l'enquête sur l'emploi dans les établissements culturels. Dans les deux cas, et sous réserve d'analyses plus approfondies qui seront utiles pour les gestionnaires du répertoire, un premier bilan critique a fait apparaître que, dans l'ensemble, SIRENE était une base de qualité acceptable, avec deux restrictions importantes, portant sur la tranche des associations de petite taille, et sur la présence dans la NAF d'un poste aux contours mal identifiés, le poste « 91.3E - Associations non classées ailleurs » qui regroupe 40 % des associations et 20 % des emplois ; dans le même ordre d'idées, les postes « fourre-tout », autres activités sportives, autres formes d'action sociale, et autres enseignements sont trop fréquemment utilisés pour le « classement » de quelque 60 000 associations.

Ces insuffisances renvoient à deux problèmes de fond concernant la gestion du répertoire.

**L'enregistrement correct des cessations d'activité.** Si ce point n'est pas particulier aux associations, il semble bien qu'il soit particulièrement important pour

cette catégorie juridique pour des raisons autant conceptuelles que pratiques. Pour les autres entreprises du secteur privé, la difficulté vient moins de l'absence totale de déclaration de la cessation que du délai entre l'arrêt de l'activité et le moment où le répertoire en est informé : les gestionnaires de SIRENE estiment que 95 % des déclarations de cessation sont rentrées dans le délai d'un an, de 98 % à 99 % dans le délai de deux ans. Par rapport à la disparition de l'entreprise, la disparition de l'association pose des problèmes spécifiques : d'un point de vue juridique, la dissolution peut ne jamais intervenir alors que l'association n'a aucune activité ; c'est donc seulement par rapport aux administrations « associées » à la gestion de SIRENE, la DGI et les URSSAF, que la cessation ou « la mise en veilleuse » de l'association se traduira par une déclaration fiscale « néant » ou par l'arrêt du paiement des cotisations de sécurité sociale, et non, comme pour les autres entreprises, par l'émission systématique d'une liasse de radiation. Pour les associations, des critères opératoires assortis d'une procédure claire et systématique seraient donc à mettre au point avec les associés de SIRENE ; il n'est pas assuré que cette proposition produise des effets bénéfiques très rapidement ; elle sera donc reprise dans les projets d'amélioration de long terme.

**Les incertitudes de classement.** Avant tout lancement d'enquête, il est nécessaire qu'un « peignage » du champ visé soit planifié. Selon les données à la disposition de la mission, à peine 4 000 associations concentrent 40 % des effectifs salariés. Sur les grandes et moyennes associations, une opération de peignage aurait pour objectifs :

- de relever précisément les activités exercées par les associations, dans le prolongement de ce que la mission a entrepris auprès d'une trentaine de grandes unions et fédérations ;

- ce balayage devrait être aussi l'occasion d'examiner la pertinence du code « catégorie juridique », au regard notamment de la réalité associative que l'on cherchera à décrire. Déjà, la catégorie juridique « associations » du code géré dans le répertoire ne suit pas totalement les contours du champ correspondant au statut d'association Loi de 1901 stricto sensu : ainsi, les organismes gérant un régime de protection sociale à adhésion obligatoire, même de statut associatif comme l'assurance-chômage, sont déjà isolés dans une catégorie particulière. Dans le même ordre d'idées, il devrait être possible d'aller plus loin dans cette voie, et de prévoir des sous-catégories ad hoc, notamment pour pouvoir reconnaître dans une statistique sur le « champ 1901 » les organismes qui sont des prolongements manifestes de la puissance publique.

A cet examen sur liste, devraient être associés et des représentants des instances associatives et des principaux ministères concernés. Cette opération devrait déboucher sur la création d'une **base de données sur les associations (BDA)** localisée à l'extérieur de l'INSEE<sup>46</sup>. Ce travail serait bien entendu confié à des statisticiens avec une garantie de neutralité de traitement.

**Proposition n° 1 : « Peignage » du répertoire SIRENE sur les associations employeurs.**

---

<sup>46</sup> Cf. proposition n° 5

### 2.1.2 Les DADS et un bilan de l'emploi

Si l'emploi, au moins l'emploi salarié, est le point positif du bilan des sources accessibles sur les associations, c'est, en même temps, et l'un des thèmes premiers de la demande prioritaire et un sujet difficile, car en évolution constante. Alors que les méthodes et les instruments de la statistique s'améliorent, l'emploi se complexifie, se morcelle ...

Qu'il y ait ou non une spécificité associative dans ce domaine, aujourd'hui nul ne peut le démontrer, l'emploi associatif figure parmi les composantes les plus difficiles à mesurer, et surtout à synthétiser dans un indicateur simple basé sur un concept clair. Pour les besoins de ce rapport, une exploitation du fichier de l'assurance chômage qui s'appuie sur la notion de « poste salarié soumis à cotisation au 31 décembre » a conclu à un total d'1,2 million d'emplois avec une quarantaine de milliers d'emplois créés pendant l'année 1995. Ces chiffres sont parlants et recèlent une part de signification : c'est, en effet, bien ainsi qu'est décompté l'emploi salarié total, tous secteurs et toutes catégories juridiques confondues et, d'un point de vue arithmétique, les chiffres précédents reflètent la contribution d'une catégorie juridique particulière au bilan d'ensemble.

Dans le même temps, une exploitation des déclarations annuelles de données sociales (DADS) effectuée pour l'ADDES<sup>47</sup> montre que, en fonction de critères qualifiant la nature des emplois observés, le résultat final change du simple au triple, de sorte que la grande majorité des emplois décomptés, les deux tiers, sont, d'une certaine façon, « en jeu » avec le choix du critère. Une solution souvent adoptée consiste maintenant à adjoindre au décompte habituel en terme de stock à une date donnée, le résultat d'un calcul en équivalents temps plein ; mais ce palliatif ne fait pas l'unanimité.

A plusieurs reprises, dans des ministères, chez des groupements d'employeurs ou dans des unions, la mission a noté des initiatives pour mesurer l'emploi sur des champs ou des aires d'influence, le « social étendu », l'animation socioculturelle notamment, transversaux par rapport aux activités usuelles ; c'est une autre dimension de la difficulté de la mesure qui résulte dans la multiplication des chiffres non coordonnés, avec une confusion qui nuit à leur crédibilité.

Parmi les multiples sources présentées sur l'emploi salarié, les DADS offrent des données sur les caractéristiques des postes et des contrats de travail ainsi que sur les salariés qui occupent ces postes et exécutent ces contrats.

L'exploitation et l'analyse de cette source sont, à l'évidence, appelées à jouer un rôle central dans le cadre d'un dispositif permanent. D'autant que depuis la première exploitation des DADS sur les associations en 1986, cette source a connu une double évolution. Les déclarations des employeurs, auparavant effectuées sur des formulaires papiers, le sont maintenant essentiellement sur des supports magnétiques ; de ce fait, alors que les coûts de saisie conduisaient l'INSEE à ne travailler que sur un sondage au 1/25ème, le statisticien dispose aujourd'hui d'un fichier exhaustif. Les méthodes de traitement du fichier ont été complètement revues et transforment les pratiques administratives en informations économiquement significatives ; par exemple, l'une de ces méthodes crée une

---

<sup>47</sup> Le renouveau du dispositif statistique français sur l'emploi. Ph. Kaminski. Op.cité

nouvelle variable qui cherche à approcher la taille réelle des unités, hors les prestations ponctuelles et autres indemnités occasionnellement versées.

Une exploration systématique devra être entreprise pour évaluer les apports et les limites de cette source. Parmi celles-ci, il convient d'évaluer comment les DADS héritent des caractéristiques du répertoire SIRENE. En effet, la déclaration transmise par l'employeur ne contient ni description d'activité en APE ni, a fortiori, de catégorie juridique. C'est par appariement automatique avec le répertoire que les fichiers DADS sont complétés des informations contenues dans SIRENE, en particulier l'APE et le code juridique.

De nombreuses questions ont été adressées à la statistique sur le travail et l'emploi associatif. L'évaluation de l'effectif salarié selon les concepts évoqués au paragraphe précédent, la répartition par sexe, par âge et selon une qualification codée automatiquement à partir de la déclaration faite par l'employeur, le tout pouvant être croisé avec les variables de SIRENE, l'activité, la forme juridique, la localisation ... devraient répondre aux besoins de données de cadrage présentés au comité de pilotage. Au delà de ces données, quelles études spécifiques pourraient être envisagées à partir de cette source pour répondre aux besoins d'analyse de certains phénomènes décrits dans les problématiques sur l'emploi associatif ? Lesquels nécessitent des investigations complémentaires ?

La nomenclature des professions et catégories socio-professionnelles (PCS) est à analyser comme l'a été la NAF. Mais l'analyse de son adéquation reste à faire, notamment à partir de son utilisation dans la source DADS.

La richesse de la source DADS jointe au fait qu'elle couvre l'intégralité de la catégorie juridique des associations sont des atouts indéniables pour le choix proposé précédemment. Mais ne n'est pas une source universelle ; si elle couvre bien l'emploi privé et semi-public, l'emploi administratif lui échappe, ce qui peut être réducteur pour certains secteurs, principalement l'enseignement ; en outre, des expertises déjà faites ont montré ses limites pour l'observation de formes d'emploi particulièrement labiles, telles l'intermittence dans le spectacle, pour laquelle il serait préférable de recourir à d'autres moyens d'investigation. Le « défaut » majeur de la source est l'exacte contrepartie de sa richesse qui se traduit par un « coût d'accès » important en temps pour la prise en main et la maîtrise de sa méthodologie ; un minimum de coordination entre les initiatives prises pour mettre en place des observatoires spécialisés et sectoriels permettrait d'éviter que ce coût d'entrée soit acquitté plusieurs fois.

D'un point de vue plus ambitieux, des objectifs plus larges sont à envisager :

- par rapport au besoin d'une information résumée, support d'une communication claire, le doute est mis sur la pertinence des indicateurs actuels, qu'il s'agisse de décomptes en stock à un instant donné ou de calculs plus élaborés en « équivalents temps plein » ; une telle question ne concerne pas seulement les associations, mais, pris comme support de réflexion, le champ associatif pourrait être pilote pour la mise au point d'un tableau annuel de l'emploi montrant, à côté des indices usuels, des indicateurs sur les caractéristiques du contrat de travail, notamment sa durée, son intensité, et son niveau de rémunération ... et sur le cumul de contrats dans une optique de revenu ;

- les travaux des universitaires l'ont démontré, l'embauche du premier salarié est un seuil significatif dans la vie de l'association ; en attendant un dispositif plus complet sur les associations, la DADS, qui enregistre déjà tous les employeurs à partir de seuils très ténus en matière de salariat, et de manière exhaustive, pourrait servir de base à des travaux exploratoires, par sondage, sur le travail mis à disposition et surtout, sur le travail non rémunéré mais organisé au sens des concepts statistiques fondamentaux, notion qui n'est pas actuellement quantifiée.

Pour répondre à cette série de questions, touchant à des problèmes de normalisation, de mesure et d'organisation, la démarche proposée est la suivante :

- dans un premier temps, il faudrait disposer **d'une exploitation sur mesure des DADS**, « sur mesure » en termes des activités au sens de la NAF où interviennent les associations ; les acteurs ministériels et associatifs, concernés à un titre ou à un autre par cette mesure initiale de l'emploi devraient être associés à la définition du cahier des charges de cette exploitation, dont un objectif premier serait l'élaboration d'indicateurs synthétiques sur l'emploi ;

- dans une perspective de moyen terme, il s'agirait ensuite et de tester la pertinence des indicateurs retenus et d'expertiser les limites de la source par rapport aux spécificités sectorielles, le social, le culturel ... déjà rapportées. Au bout du compte, la source DADS deviendrait source majeure du dispositif de suivi des associations, comme lieu de coordination et d'échanges sur les initiatives partielles et ponctuelles pour le développement de la connaissance de l'emploi et simultanément du travail.

Quant au lieu qui serait le point d'appui de ce programme, dans une perspective de rationalisation des coûts d'accès à la source, il se situerait à l'INSEE pour l'exploitation initiale, mais devrait ensuite migrer vers un pôle extérieur.

**Proposition n° 2 : Une « exploitation sur mesure » des DADS pour l'élaboration d'un tableau annuel de l'emploi.**

### *2.1.3 Les sources fiscales*

Il s'agit des déclarations mensuelles faites au titre de la TVA dites « CA3 » complétées par les déclarations annuelles dites « CA12 » et des déclarations éventuellement fournies au titre de l'imposition sur le bénéfice réel (BRN) ou du régime simplifié d'imposition (RSI).

En se basant sur la notion d'association figurant dans le code des catégories juridiques de l'INSEE, la première source contient environ 22.000 associations pour 66 milliards de francs de chiffre d'affaires soumis en totalité ou en partie à TVA, à quoi il faudrait ajouter deux à trois milliards de francs supplémentaires provenant des déclarations annuelles CA12<sup>48</sup> ; en gros, l'ensemble correspondrait au cinquième du champ systématiquement couvert par le répertoire SIRENE, en termes d'effectifs salariés. La couverture des sources BRN-RSI est plus réduite : 5.000 associations pour 30 milliards de francs de chiffre d'affaires et 60.000 salariés.

Même si le champ couvert par les sources CA3 et CA12 est minoritaire par rapport à l'ensemble associatif, les indications fournies pour un coût d'accès

---

<sup>48</sup> Exploitation réalisée par la DGI à la demande de la mission.

raisonnable sont précieuses notamment pour préciser les contours du secteur marchand. On sait la mauvaise qualité du code « marchand - non marchand » actuellement dans le répertoire SIRENE, les gestionnaires du répertoire ne disposant pas de toutes les informations nécessaires au moment de l'attribution de ce code. Or, le champ « industrie-commerce-services » qui sert de base à la statistique d'entreprise oublie un certain nombre d'entreprises sous statut « Loi de 1901 », que ces entités aient été codées à tort « non marchandes » et/ou qu'elles soient rangées à tort également dans la classe fourre-tout de la NAF « 91.3E - Organisations associatives n.c.a. ».

Sur les 66 milliards de francs recensés, 1,2 milliards de francs proviennent du commerce, 13,4 milliards de francs proviennent des services aux entreprises, 11,7 milliards de francs des services aux particuliers, pour moitié des sociétés de courses classées dans « les autres activités sportives » ... et 15,3 milliards de francs des organisations associatives n.c.a. C'est un importateur-exportateur de charbon qui est le premier déclarant, ignoré de l'enquête annuelle d'entreprise dans le commerce ; d'autres reclassements importants devraient concerner des organisations touristiques ...

Plus généralement, la donnée sur le montant des ventes soumises à TVA, rapprochée des effectifs salariés ou mieux, de la masse salariale issue des DADS pourrait contribuer à un classement plus assuré que l'actuel entre unité marchande et non marchande.

En outre, l'exploitation de la source CA3 par les statisticiens, donc sur la base de la catégorie juridique, devrait fournir des données plus précises sur les associations relevant de la Loi de 1901. Pour leur part, les chiffres élaborés par la DGI reposent sur la notion de forme juridique au sens du Code des Impôts : le montant de 126,5 milliards de francs de chiffre d'affaires correspond à la « forme juridique 92 », et non à la « catégorie juridique 92 », la première comprenant outre les associations 1901, des organismes mutualistes et coopératifs, c'est-à-dire l'ensemble du non lucratif au sens de la fiscalité.

Les quelques résultats produits par la mission à partir du fichier CA3 sur les associations sont issus d'un rapprochement sommaire avec le répertoire SIRENE. Dans la perspective d'une intégration de cette source à un dispositif futur, une mise en concordance systématique est à prévoir afin de créer pour cette catégorie juridique, comme cela a déjà été fait pour les autres, une base « propre » pour la collecte de données structurelles par les enquêtes annuelles d'entreprise, et pour les secteurs où cela a un sens, pour la production d'indices conjoncturels.

La source BRN-RSI qui ne contient que 5.000 associations est certainement d'un intérêt plus limité ; d'autre part, à la différence de la précédente, elle est déjà traitée dans une optique sectorielle, et dans la base SUSE, le système unifié de statistiques d'entreprises, et in fine, dans les comptes nationaux. Les besoins en matière de données comptables sur les associations sont plus larges.

**Proposition n° 3 : Mise en concordance des fichiers CA3 et CA12 de la DGI avec le répertoire SIRENE.**

## **2.2 Les travaux pilotes intersectoriels**

Le point a déjà été mentionné, la mise en place de l'enquête annuelle sur les secteurs où se trouvent la grande majorité des associations, projet présenté comme la pièce maîtresse du dispositif, ne pourra se faire que dans le long terme. En attendant les résultats de cet investissement, d'autres travaux, de nature intersectorielle, sont à programmer pour répondre aux demandes prioritaires qui portent sur des données de cadrage pour les subventions, les comptes, l'enregistrement des caractéristiques associatives, la démographie associative et le bénévolat organisé. Ces travaux ont un caractère stratégique dans la mesure où leur mise en oeuvre permettra de mieux situer les enjeux liés à une amélioration de la connaissance des associations et finalement, de dimensionner les caractéristiques du dispositif permanent à construire.

### **2.2.1 Les subventions et les comptes**

L'inexistence de statistiques sur les fonds publics qui vont aux associations est considérée comme une lacune majeure, d'abord par les représentants du secteur associatif. Le recensement d'une partie de ces concours publics, les subventions octroyées par les administrations centrales, effectué tous les deux ans et publié depuis plus d'une dizaine d'années par la direction du Budget n'a pas permis de progresser, faute notamment d'une identification des bénéficiaires inventoriés.

Par ailleurs, les dépôts de pièces sont multiples à l'appui des demandes de subventions, mais faute d'identification, de normalisation et de centralisation des informations, les procédures de contrôle n'ont pas et ne peuvent avoir de sous-produit exploitable par la statistique.

Un ensemble de considérations amènent à recommander l'exploration de la piste de la comptabilité publique de préférence à toute autre pour expérimenter l'exploitation des pièces recueillies par le réseau des trésoreries dans le cadre des procédures d'instruction des dossiers de subvention : il y a d'abord une tradition de coopération entre la direction de la Comptabilité publique et les comptables nationaux qui permettrait d'accrocher ce projet à un objectif plus général d'amélioration des comptes des administrations publiques et privées. Un projet de diffusion des numéros SIREN est en cours à la comptabilité publique ; pour l'instant axé sur des catégories d'organismes de droit public, il serait utile de l'étendre aux associations, organismes de droit privé intervenant dans le secteur public, dans le cadre général de l'approche sectorielle recommandée par la mission.

La mise en place d'une nouvelle application informatique, le système « Nouvelles dépenses locales (NDL) » qui fait une place à l'inscription d'un numéro SIREN est certainement un facteur favorable pour l'avancement de ce projet.

En parallèle à l'exploitation des données sur les subventions, pourraient être étudiées les conditions et les possibilités d'exploitation des comptes : rappelons à ce sujet, qu'au-dessus de 20 KF de subvention, le dossier du demandeur doit comprendre les derniers comptes financiers ; en outre, au-dessus du million de francs, il y a obligation supplémentaire de certification par un commissaire aux comptes. Faute d'existence d'un plan comptable adapté aux associations, il a été confirmé, par ailleurs, que ce n'est qu'à partir de ce seuil de certification que les

comptabilités fournies deviennent lisibles pour les professionnels et réellement utilisables. Pour l'étude de la mobilisation de ces informations, un seuil serait donc à retenir : au-dessus du seuil proposé ci-dessus, ne devraient rester que quelque cinq à dix mille associations.

En parallèle, il conviendrait d'éclaircir les ambiguïtés inhérentes à la notion de subvention : entre subvention de fonctionnement, subvention sur projet, parfois avec obligation de résultats d'où la requalification possible en achat de services, toutes notions connectées seulement en partie aux agréments, conventionnements ... **Un travail conceptuel est à entreprendre pour aboutir à une grille de lecture de ces concours publics.**

La mission n'avait pas mandat pour résoudre cette complexité. Avec l'objectif d'aboutir à un dispositif d'observation des financements publics, un groupe de travail « Comptabilité publique - INSEE » aurait pour objectifs :

- d'étudier les conditions de mise en oeuvre d'une identification SIRENE des bénéficiaires de concours publics pour une connaissance cohérente des flux financiers correspondants ;
- de clarifier les différentes catégories de concours publics selon la nature de l'engagement contractuel et selon qu'ils relèvent, en premier lieu, de l'État et de ses services déconcentrés, des collectivités locales et des organismes sociaux ;
- enfin, de relever des éléments sur la distribution des montants permettant de fixer des seuils pour l'observation de ces financements, et la mobilisation des données comptables fournies par les bénéficiaires.

**Proposition n° 4 : Mise en place d'un groupe de travail « Comptabilité publique-INSEE » sur les conditions d'observation des financements publics, et les possibilités de mobilisation des données comptables recueillies auprès des organismes de droit privé.**

### *2.2.2 Une base de données sur les associations*

Base exhaustive sur le champ des associations employeurs, le répertoire SIRENE est, pour ces associations comme pour les autres catégories juridiques, un outil fondamental pour lancer des opérations de collecte statistique. Mais la finalité première du répertoire est la coordination et la simplification de l'activité administrative ; cette finalité qui implique des contraintes fortes, comme l'existence d'un modèle de déclaration unique, de centres de formalités et d'associés en relation avec le répertoire, n'est pas toujours compatible avec des objectifs uniquement statistiques. Depuis longtemps, les statisticiens d'entreprise ont donc été amenés à mettre en place en aval du répertoire et en liaison avec celui-ci des bases de données mieux adaptées aux particularités des projets qu'ils entendaient développer.

Dans cet ordre d'idées, il est proposé que soit créée, en aval du répertoire et articulée avec ce dernier, une base de données sur les associations à des fins de statistiques et d'études. Cette base permettrait d'adopter un suivi différencié en fonction de la taille et d'abord de gérer rationnellement un objectif de qualité. Surtout, elle pourrait accueillir, outre les données de cadrage usuelles, des

variables adaptées aux caractéristiques des organisations associatives et répondant à des demandes prioritaires comme celle de la typologie selon la nature des liens avec les pouvoirs publics ou avec le marché, variables dont le relevé et la gestion ne s'inscrivent pas dans la logique des circuits administratifs qui alimentent le répertoire.

La création de cette base de données, passerelle entre la statistique et l'associatif aurait une triple vertu pédagogique :

- pour le statisticien, découvrir le secteur associatif, le vocabulaire, l'objet qui n'est pas l'activité, les liens qui ne sont pas capitalistiques, la fonction qui n'est pas productive par essence ; le rassemblement de la documentation associative existante aiderait à définir les variables et les critères qui devraient être enregistrés et suivis dans cette base, et qui, c'est la conclusion de l'audit de la mission, ne sont pas enregistrables dans le cadre d'un fichier administratif ;

- l'implication des administrations et des grands organismes sociaux dans cet exercice permettrait d'envisager, dans les délais raisonnables, une convergence des données administratives sur les associations, voire la production de nouvelles données cohérentes par rapport à un concept commun ; c'est un fait qu'aujourd'hui le terme « association » recouvre autant de réalités différentes que de réglementations, principalement fiscale, sociale et ministérielle et que de ce lemme, on peut déduire qu'une statistique ici, sur les associations 1901, là sur les organismes non lucratifs, ailleurs sur les organismes agréments ou conventionnés ... n'auront rien de commun ;

- enfin, et ce n'est pas le moindre effet attendu, l'élaboration de cet outil de base pourrait être l'occasion pour les parties extérieures à l'INSEE, ministérielles et associatives, d'apprécier les enjeux liés à une utilisation large de l'identifiant SIRENE en termes d'aide à la rationalité de l'action administrative - éviter que les mêmes pièces soient fournies à de multiples services - et surtout de contribution à la connaissance, être l'élément fédérateur des multiples enquêtes et sources de documentation sur les associations.

**Proposition n° 5 : Création d'une base de données sur les associations dans le service statistique ministériel (SSM) à créer à la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIIES - cf. proposition n° 16).**

### *2.2.3 Un panel d'associations*

La démographie associative est mal connue, presque exclusivement « en brut » et non « en net », puisque la grande majorité des cessations ne se traduit pas par une déclaration de dissolution en préfecture. Et tant que cette démarche n'a pas été accomplie, il est bien difficile pour ne pas dire impossible de savoir si une association qui n'emploie pas de salarié et n'est pas connue des services fiscaux, est ou non en activité. Au bureau des associations de la Préfecture du Rhône, on préfère parler de dossiers « vivants ou présumés tels ». La règle de versement aux archives, fixée en fonction de la place disponible, est l'absence de toute nouvelle de la part de l'association pendant cinq ans ; mais l'application systématique de cette règle entraîne des recherches de dossiers aux archives. Au ministère de l'intérieur, un recensement des dossiers déposés dans les préfectures

depuis 1901 conclurait à un total d'un million et demi. Même si ce n'est pas un aspect prioritaire de la demande adressée à la mission, il est donc impossible aujourd'hui d'avancer une évaluation du nombre total d'associations en activité ... sans un minimum de précision sur la notion d'association active.

Le suivi d'un **panel d'associations** constitué à partir du fichier centralisé des déclarations élaboré par la direction des Journaux officiels permettrait d'aborder cette question difficile ainsi que d'autres sujets d'intérêt précédemment rapportés, tels que les circonstances de la création, les débuts de mise en oeuvre du projet, etc. et finalement, de capitaliser des données sur le cycle de vie des petites associations.

Selon la Loi, « les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts ». Une partie seulement de ces changements et modifications est centralisée à la direction des Journaux officiels pour publication : ceux concernant le changement du titre, de l'objet, le transfert du siège social de l'association, et les fusions d'associations. Alors que 36 000 mouvements ont été décomptés pour la France entière, en 1996, à partir de la source J.O., la préfecture du Rhône en indique 6 500 pour la même année et le seul arrondissement de Lyon.

Retrouver année après année, les associations du panel sera et l'objectif et la difficulté première de l'opération : d'une part, il est à craindre que la bonne application des dispositions légales s'effiloche, précisément pour les associations dont l'activité s'arrête ou se met en veilleuse ; de plus, les méthodes classiques de vérification de l'existence d'une entité, déjà appliquées dans la gestion des panels d'entreprises, ne seront probablement pas aussi efficaces avec les associations, ces dernières n'étant pas connues de leur voisinage comme peut l'être une entreprise ordinaire.

Au plan technique, ce projet de panel serait l'occasion d'analyser, sur une « maquette » de taille raisonnable, les possibilités d'amélioration de la gestion des associations qui, tout en respectant les particularités juridiques du contrat de nature privée, donneraient les bases d'un dispositif d'observation plus large que celui qui peut être imaginé aujourd'hui.

**Proposition n° 6 : Mise en place et suivi annuel d'un panel d'associations, en liaison avec l'INSEE, le ministère de l'Intérieur et la direction des Journaux officiels, avec une maîtrise d'ouvrage confiée au SSM de la DISES.**

#### *2.2.4 Le bénévolat*

Il ne s'agit pas, ici, de l'ensemble des activités désintéressées, du bénévolat de temps libre, etc. qui peuvent s'exercer dans un cadre associatif ou autre, ou encore de façon informelle dans la sphère de la vie privée ; ce bénévolat au sens large est déjà observé par des enquêtes auprès d'échantillons d'individus représentatifs de la population adulte ; ces opérations donnent une vue d'ensemble du phénomène du « don de soi » sans poser de problème méthodologique particulier, en admettant comme concept de base les déclarations spontanées des personnes enquêtées. Pour la statistique publique, ce type d'approche devrait

ressortir d'enquêtes auprès des ménages, et d'abord des enquêtes dites « budget-temps ».

Le problème posé dans le cadre de cette mission, sans être contradictoire avec l'approche précédente, est celui de la recherche d'une mesure du travail non rémunéré, facteur mobilisé par les associations pour une « production » au sens général d'une activité organisée.

Incontestablement, il y a une demande forte des associations pour ce type de données : la possibilité d'une valorisation du bénévolat en annexe au compte de résultats est prévue par le projet de plan comptable des associations et l'analyse de la documentation associative a montré que cette possibilité était déjà utilisée, même si les méthodes utilisées étaient assez variées, et si l'objectif visé est relativement modeste. La mission a compris, qu'en général, ces évaluations d'activités bénévoles et leur valorisation étaient d'abord faites pour donner une image de leur « surface réelle » plus complète que celle, jugée réductrice par nature, qui se limite à la seule partie émergée de l'activité associative, reflétée par les flux financiers reportés au compte de résultats.

Il y a plus. Certaines associations posent la question de ce qu'il convient de retenir, proposant de distinguer dans l'administration de l'association, ce qui relève de la vie associative, de ce qui peut être retenu comme travail, comme activité pouvant être confiée à un autre, selon une distinction qui n'est pas sans rappeler le critère de la « tierce personne » mis au point par les comptables nationaux pour évaluer le travail domestique<sup>49</sup>.

Parmi ces associations et dans d'autres, on peut reconnaître une notion encore plus forte, qui, hors la rémunération, est similaire à l'emploi, avec des éléments de contrat calqués sur ceux d'un contrat de travail, ainsi qu'une gestion des ressources humaines bénévoles avec l'évaluation régulière de l'activité, etc.<sup>50</sup>

Au contraire, pour d'autres associations, qui se présentent d'emblée comme des « mouvements », la pertinence de ces mesures, surtout en terme de valorisation, est contestée ; au qualificatif de bénévole, on préfère celui de militant et au-delà du changement de vocabulaire, ce ne sont plus les mêmes indicateurs qui sont recherchés.

Ce dernier point de vue sera à prendre en compte, mais ne modifie pas le caractère prioritaire et urgent de la demande d'ensemble pour une appréhension statistique d'un bénévolat, force de travail qui « à titre gratuit, concourt à la production organisée de l'association ».

En parallèle avec les autres opérations, il est donc proposé d'ouvrir un chantier sur ce thème, à partir d'une enquête expérimentale auprès des associations employeurs. Pour la notion de « bénévolat fort » que l'on cherche à cerner, c'est-à-dire non un bénévolat spontanément déclaré mais, « validé » par un tiers, le fait de limiter le champ aux associations employeurs ne devrait pas être trop restrictif ; la présence d'un salarié est un critère d'organisation.

---

<sup>49</sup> Selon ce critère, une activité domestique est considérée comme un travail à partir du moment où elle est susceptible d'être exercée par une tierce personne.

<sup>50</sup> Cf. La gestion des ressources humaines bénévoles. Mémoire de DESS. F. Querité. Décembre 1995

La mise en chantier de cette opération devrait permettre :

- de préciser la position des associations sur le principe même de cette mesure et ses modalités possibles ; le point de vue des mouvements a été relevé ; il peut y en avoir d'autres ... Cet examen préliminaire devra déboucher sur le choix de la meilleure formule d'enquête, un « tronc commun » avec ses déclinaisons, des enquêtes distinctes, ou une enquête sur un champ réduit ?
- d'explorer la notion de bénévolat, type de fonction, intensité quand c'est quantifiable, situation du bénévole par rapport à l'activité, etc.
- et surtout de recueillir les éléments à partir desquels pourra être ultérieurement précisée la notion de lien entre le bénévole et sa structure d'appartenance ; une batterie de questions est à mettre au point sur le mode de gestion des ressources humaines bénévoles et sur la contribution de ces ressources au fonctionnement de l'association.

Les lignes de clivage prévisibles seront entre bénévolat permanent et occasionnel, bénévolat militant, politique, porteur de projet et bénévolat volontaire, bénévolat d'administration et d'action.

Ce travail, qui comporterait un investissement conceptuel important, est prioritaire pour la DIISES, avec l'appui de l'INSEE ; un groupe de projet serait à constituer autour de ce bipôle.

**Proposition n° 7 : Lancer une enquête sur le bénévolat dans les associations employeurs.**

### *2.2.5 La mise en place d'un dispositif de diffusion*

Pour modeste qu'elle puisse paraître, cette proposition ne doit pas être négligée. Un temps important a été consacré à rechercher et à rassembler la documentation sur les associations : il y a le bilan de la vie associative du CNVA, limité actuellement au plan statistique à la présentation et à l'analyse des créations d'associations, les travaux statistiques et d'études réalisés par les universitaires et diffusés sur de nombreux supports, la collection des travaux édités par l'ADDES notamment, les premières investigations de la mission sur les sources statistiques publiques, l'activité documentaire des associations elles-mêmes, etc.

Manque un ouvrage de référence donnant une présentation cohérente des diverses entrées dans cette documentation. Ce manque est d'autant plus grave, qu'à la demande d'un média qui entreprend la diffusion d'un dossier, à l'occasion d'une mission officielle, etc. quelques grandes données de référence sont recherchées, pratiquement toujours les mêmes, pour illustrer l'importance du phénomène associatif dans le pays ; sous la pression de l'urgence, des chiffres sont cédés qui, même sans référence sérieuse, finissent par acquiescer, à force de répétition et par conformisme, droit de cité, puis par faire autorité. Ainsi le chiffre de 700 000 associations, devenu dans un rapport récent « 700 000 associations en activité », relève plus de la rumeur que de l'aboutissement d'une démarche critique. Dans le même ordre d'idées, le nombre total d'associations répertoriées dans SIRENE n'apprend pas grand chose quant au stock d'associations, quand on sait qu'une enquête récente du ministère de la culture a montré qu'une proportion infime (de quelques pour cent) des associations non employeurs a pu être retrouvée sur le terrain. Des chiffres aussi peu fiables ne peuvent actuellement figurer à côté de données qui, elles, ont un sens précis, sans jeter le doute sur l'ensemble de la présentation.

Sans attendre que des projets plus ambitieux aient abouti, il serait donc important de commencer à rassembler et à organiser une sélection des informations précédentes dans le cadre d'un ouvrage destiné à un public large, pour mieux faire connaître les principales données de cadrage, guider dans la recherche des sources et valoriser des travaux précurseurs. L'expérience montre que la mise au point de ce type d'ouvrages demande un investissement initial conséquent pour rassembler et expertiser les sources.

**Proposition n° 8 : Préparation d'un ouvrage de synthèse annuel sur les associations par le SSM de la DIISES.**

### ***2.3 Axes de plus long terme et questions méthodologiques***

Le dispositif, c'est aussi la coordination des opérations structurelles, y compris la gestion des outils nécessaires pour l'approche sectorielle et pour la définition du seuil d'entrée dans la sphère de la production organisée, c'est-à-dire le

référentiel, la nomenclature d'activités et les concepts et classifications d'enquêtes, à l'image de ce qui se fait pour les entreprises de la sphère marchande ; l'élaboration du dispositif sur les associations sera affaire de longue haleine, dont le retour sur investissement en terme d'amélioration des statistiques courantes est, aujourd'hui, impossible à préciser.

Le risque est grand à vouloir faire un préalable de la résolution de ces questions difficiles et souvent débattues, que soient retardées des avancées, de portée peut-être plus modeste, mais correspondant tout de même à des demandes hautement prioritaires. Ces questions vont au-delà du mandat de la mission : l'on remarquera, en effet, que la plupart, sauf peut-être la première, ne concernent pas que la forme associative, et touchent aux domaines les moins connus de la statistique, le non marchand et le non monétaire, par exemple.

### *2.3.1 La mobilisation des sources administratives*

Difficile de concevoir un dispositif permanent sans mobilisation des sources administratives. Tout, en particulier tout ce qui est souhaité, ne sera pas obtenu seulement par voie d'enquête, qui plus est renouvelée, sans augmentation d'une charge déjà jugée souvent trop lourde, avec éventuellement des répétitions par rapport à des circuits administratifs parfois doublonnés ... mais rarement exploités de façon cohérente et systématique.

Utilisée depuis longtemps pour les statistiques d'entreprise et les statistiques sociales, la voie de l'exploitation des sources administratives est encore peu explorée pour les associations. Le fait que les associations employeurs ou déclarantes aux impôts soient systématiquement connues de SIRENE ouvre l'accès aux sources sociales sur l'emploi et aux grandes sources fiscales. Mais, pour les associations, cet identifiant n'est repris, au ministère des Affaires sociales, que pour la partie du champ sanitaire et social couvert par FINESS et au ministère de l'Éducation, il ne figure pas dans la base sur les établissements. Dans les autres ministères, en particulier ceux qui sont en rapport avec de grands secteurs associatifs, l'identifiant SIREN n'est jamais demandé et rien n'est prévu pour son utilisation dans divers fichiers, répertoires constitués ici et là. In fine, le document budgétaire dit « jaune » est une récapitulation de subventions octroyées, et non un recensement d'associations subventionnées, la même association pouvant apparaître à différents endroits du document, parfois sous des intitulés différents. Une des très rares sources ministérielles utilisée à des fins statistiques, et faisant apparaître la catégorie associative, est la déclaration des organismes de formation continue. Prochainement, sera publiée une exploitation des dossiers remplis par les radios associatives et gérés par le Fonds de soutien à l'expression radiophonique. Maigre bilan, pourtant positif : sur des secteurs bien typés et délimités, avec des dossiers bien documentés, c'est, à la limite, l'économie d'une enquête qui est faite.

Au total, la recommandation déjà faite dans le rapport Padieu au début de la décennie de généraliser la diffusion des numéros SIREN est restée lettre morte. Le problème n'est pas si simple : en bref, pour qu'un service soit utilisateur de l'identifiant SIREN, il doit, d'une manière ou d'une autre, y trouver « un intérêt » en terme de simplification de ses procédures, de rationalisation, etc. Or, on peut reconnaître deux logiques qui ne convergent pas spontanément, particulièrement pour les associations.

La **logique du traitement administratif** repose souvent, on l'a vu, sur « un traitement en flux » des dossiers : la priorité est donnée au respect de règles qui très exceptionnellement font intervenir une norme en terme de stock ; l'obligation de certification des comptes prévue par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 s'applique au-dessus d'un seuil d'un million de francs de subventions publiques de toutes origines, mais c'est un cas rare. En outre, du point de vue technique, la priorité est donnée à l'examen et au suivi du projet, du produit et non de l'acteur.

Au contraire, la **logique du dispositif de connaissance** privilégie l'acteur, avant la description de ses « produits ». Si l'on veut s'assurer d'une bonne couverture du champ étudié en évitant les doubles comptes notamment, l'acteur doit être clairement identifié et pouvoir être suivi, en particulier en cas de cessation de son activité.

La convergence de ces deux logiques permettrait d'envisager l'enrichissement d'une démarche de connaissance axée sur les acteurs par toute une série de sous-produits administratifs concernant leurs activités. Le bénéfice est moins évident pour le gestionnaire à qui est demandé de mettre en oeuvre une **logique de contrôle**.

Des évolutions ont été signalées, particulièrement dans la gestion des subventions déconcentrées de l'Etat ; avec le renforcement du contrôle financier local, des dispositifs régionaux ou départementaux pour le suivi des associations subventionnées sont expérimentés ; des recensements sont souhaités ou envisagés ; une application informatique (NDL, nouvelles dépenses locales) n'exclut pas la prise en compte d'un identifiant, on l'a vu. Dans une perspective de contrôle, l'investissement statistique apparaîtra encore comme surdimensionné : ce n'est que dans une **logique de régulation** de l'ensemble d'un secteur, ou de l'ensemble des acteurs intervenant sur un territoire, qu'il peut trouver son efficacité.

Tout cela est affaire de long terme, et surtout de dispositions et d'échéances qui ne relèvent pas de la mission du statisticien. Son rôle ne peut qu'être d'attirer l'attention sur les questions qui, d'un point de vue technique, lui paraissent hautement prioritaires :

- ainsi, de la **validation de la catégorie juridique « associative »** par le réseau des préfetures, qui est seul à détenir les documents de base pour assurer cette certification, ce pour les entités « associations » déjà présentes dans le répertoire SIRENE ; un système de validation pourrait être expérimenté sur les sous-catégories « les plus fortes » du statut associatif, comme les associations reconnues d'utilité publique, ou les associations de « bienfaisance, assistance, recherche » : à plusieurs reprises, il a été souligné qu'un certain flou entourait la catégorie juridique « association Loi de 1901 », quand elle était gérée dans le contexte de la réglementation fiscale, où elle interfère avec la notion d'organisme sans but lucratif, ou dans le cadre de la réglementation sociale, où elle interfère avec d'autres règles particulières. Dans la perspective d'une production de données de cadrage sur les associations, il est essentiel que la qualité du répertoire SIRENE soit une référence sur ce point ;

- avec les associés concernés par la gestion des associations dans le répertoire, la mise au point d'un critère de cessation économique, simple et robuste, serait utile

pour améliorer le rendement des enquêtes auprès des petites associations notamment ;

- de manière ponctuelle, et avec le concours des services statistiques ministériels existants, des opérations expérimentales de mise en concordance avec le répertoire SIRENE seraient à mener afin d'expertiser l'intérêt et la valeur de tel fichier ou de telle source.

Dans tous ces domaines, l'initiative ne revient pas à la statistique, mais il est important qu'elle soit associée, le plus en amont possible, à l'évolution de la réglementation.

**Proposition n° 9 : Associer la statistique à l'évolution de la réglementation administrative et sociale, sous l'aspect de ses applications possibles à la statistique des associations dans le cadre de la fonction de coordination de l'INSEE et en étroite relation avec le SSM de la DISES.**

### *2.3.2 Les associations et le « champ économique »*

Est ici en jeu la question de la place à ménager dans le cadre d'un dispositif d'observation, aux associations sans salarié, certainement les plus nombreuses. Cette place est discutée ici par rapport à la notion de « champ économique » uniquement ; il est bien entendu que, pour qui s'intéresse aux aspects sociologiques du phénomène associatif, à « l'associativité », toutes les associations sont à prendre en compte, ce qui se fait, avec quelques approximations peu gênantes, au moyen de techniques déjà éprouvées des enquêtes par sondage auprès des ménages. La principale approximation provient du fait que ces enquêtes reposent sur les déclarations « spontanées » des personnes sondées ; vu la taille des proportions mesurées, une personne sur deux est membre d'une association, etc., les instruments et techniques utilisés sont adaptés ; le renouvellement au cours du temps de ces enquêtes fait apparaître des tendances significatives avec des analyses très attendues par les représentants des associations.

A la question du champ économique, la réponse théorique apportée par les promoteurs du répertoire SIRENE dans les années soixante-dix était en termes d'emploi de salarié, de déclaration fiscale et d'accès à une subvention ; même si ces trois critères étaient appliqués, ils ne suffiraient pas pour couvrir l'ensemble du champ défini par le règlement européen sur les unités statistiques<sup>51</sup>. Pour l'observation et l'analyse du système productif dans la Communauté, ce règlement prévoit de distinguer l'unité légale et l'entreprise.

*L'unité légale est « soit la personne morale dont l'existence est reconnue par la loi indépendamment des personnes ou des institutions qui les possèdent ou qui en sont membres, soit la personne physique qui, en tant qu'indépendant, exerce une activité économique ». L'entreprise est « l'unité organisationnelle de production de biens ou de services jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes ».*

Il n'y a pas d'entreprise sans le support juridique d'une unité légale ; mais, plusieurs unités légales peuvent devoir être regroupées pour définir une entreprise ;

<sup>51</sup> Règlement (CEE) n° 696/93 du Conseil du 15 mars 1993.

cas extrême, à une unité légale dite « dormante », ne correspond pas d'entreprise. Unité organisationnelle de production, l'entreprise doit, pour exercer ses activités, *rassembler des facteurs de production et passer des contrats avec des tiers*<sup>52</sup>.

Adaptées au secteur privé, les définitions précédentes doivent être appliquées par analogie aux organismes d'administration publique ou privée.

Toutes les associations sont bien des unités légales<sup>53</sup>. Doivent-elles pour autant être toutes répertoriées dans SIRENE ? Sur ce point, la réponse du ministère de l'Intérieur est catégorique : une immatriculation générale de toutes les associations déclarées en préfecture poserait un problème juridique de fond. Pour le ministère, l'association qui a déclaré son existence reste **un contrat** ; elle n'est pas forcément appelée à devenir **une institution**.

Mettre un simple numéro d'ordre à la déclaration, comme cela est actuellement fait au Journal officiel, ne pose pas de problème ; par contre, l'attribution d'un **numéro signifiant** ne peut être obligatoire que pour une institution. Or, le ministère considère qu'une immatriculation au répertoire SIRENE, même si elle ne se concrétise que par l'attribution d'un numéro d'ordre, rentre dans le second cas, par tous les éléments qui y sont rattachés. Au regard de la loi de 1901, ce serait soumettre l'enregistrement du contrat à une obligation supplémentaire qui n'est pas prévue dans les formalités actuelles de déclaration. En conclusion, l'association ne peut être astreinte à des obligations supplémentaires que lorsqu'elle veut s'affirmer comme acteur de la sphère publique.

Si cet argumentaire écarte la possibilité d'un enregistrement exhaustif et systématique dans le répertoire SIRENE, il laisse entier le problème de l'élargissement du champ actuellement couvert jusqu'au seuil d'entrée dans la sphère économique, pour la statistique, dans la sphère publique, pour le ministère. En effet, il y a bien aux marges du champ actuel un périmètre d'associations qu'il conviendrait de pouvoir enquêter. La définition de l'entreprise proposée par le règlement européen sur les unités statistiques, et par conséquent celle de l'organisme d'administration publique ou privée qui doit en découler, **n'exige pas que les facteurs de production soient rémunérés**, selon une approche qui est cohérente avec celle du facteur « travail » en comptabilité nationale, approche selon laquelle « le travail bénévole peut être considéré dans certains cas comme activité productrice »<sup>54</sup>. Dans le même ordre d'idées, la mise à disposition gratuite de moyens, par exemple, le prêt d'un local par la municipalité, peut être retenue comme facteur de production à la seule condition qu'il y ait bien, finalement, « production de quelque chose », i.e. puisque l'on est dans le domaine des services, réalisation d'une prestation pour un ou des tiers externes à l'association.

A ce stade, on peut seulement dire que le seuil idéal de délimitation de la sphère productive se situera au sein de la tranche des associations sans salarié. Partant de la définition européenne, ce seuil « d'entrée en organisation »<sup>55</sup> correspondrait à l'exercice d'une activité :

- combinant des facteurs de production, rémunérés ou non ;

<sup>52</sup> Manuel des recommandations sur les répertoires. Document Eurostat/D3/REP/2 Rev.8.

<sup>53</sup> y compris les associations non déclarées, qui peuvent être reconnues par les tribunaux.

<sup>54</sup> Système élargi de comptabilité nationale. Les collections de l'INSEE C 140-141 § 17.12.

<sup>55</sup> Par référence au vocabulaire de la comptabilité nationale.

- dans le cadre d'une contractualisation, explicite ou à la limite implicite, avec des tiers.

Il est clair qu'une telle définition, pour satisfaisante qu'elle soit au plan théorique, n'a aucune valeur opérationnelle, notamment en termes d'opérations de gestion administrative. Par rapport au contexte administratif, seules deux approches extrêmes sont concevables :

- ou bien atteindre le périmètre recherché « de l'extérieur », autrement dit à partir de l'enregistrement **et du suivi** de toutes les unités légales, qu'elles se déclarent ou non en préfecture ; pour celles qui se déclarent, l'attention des statisticiens a été attirée sur les difficultés juridiques qui ne manqueraient pas de surgir ; d'un point de vue seulement technique, le simple coût de gestion d'un tel référentiel serait sans commune mesure avec les gains à espérer en terme d'efficacité d'un dispositif d'observation statistique ;

- ou bien chercher à atteindre la cible « de l'intérieur », c'est-à-dire en partant de la limite actuelle de l'enregistrement systématique dans SIRENE et par avancées successives, tendre vers le champ recherché. Pour une telle approche, la prise en compte des associations subventionnées et connues de la direction de la Comptabilité publique a déjà été proposée ; ce serait certainement un progrès décisif. Dans cette voie, d'autres avancées possibles pourront, peut-être, être reconnues et mises en pratique. En tout état de cause, cette approche butera sur les réalités administratives, avant que soit atteint le périmètre idéal qui enveloppe tous les champs d'application des réglementations, et plus généralement toutes les relations entre les associations, les autorités publiques, et aussi le marché<sup>56</sup>.

La conclusion, c'est que le répertoire SIRENE ne sera certainement jamais une base suffisante pour l'investigation de la tranche des associés sans salarié, telle qu'elle est envisagée ici ; dès lors, c'est un autre « outil statistique » qui est à imaginer.

En corollaire, il est nécessaire que le champ de l'immatriculation systématique soit clairement identifiable dans le répertoire SIRENE et que ce champ bénéficie du même traitement « qualité » que les autres entités.

Pour cet outil, une voie est à explorer dans la continuation des travaux initiés par le LES et l'ESEAC et qui a consisté à utiliser des listes communales comme base de sondage, dans le second cas, en complément à SIRENE. L'intérêt « des associations qui souhaitent se faire connaître et reconnaître comme faisant partie de la vie locale en se faisant inscrire sur des plaquettes d'information<sup>57</sup> » rencontre celui des élus locaux qui se préoccupent de l'animation de leur ville ou de leur commune, et de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants ; se sont ainsi multipliées les « maisons des associations » avec les manifestations de type « fête des associations » ... l'édition et la diffusion d'annuaires sur les associations présentes dans la commune, le département ...

A partir des expériences des laboratoires universitaires précédemment mentionnées, un « échantillon-maître » de communes serait à définir, en

---

<sup>56</sup> L'exemple des prêts gratuits de moyens publics a été mentionné ; le CNPF a aussi fait observer que ce périmètre devrait également inclure l'émission de factures sans TVA.

<sup>57</sup> D. Demoustier. Réflexions sur la diversité associative.

collaboration avec tous les services concernés - l'outil devra avoir un rôle important de coordination entre d'éventuelles enquêtes sectorielles ; un autre point technique délicat sera l'articulation avec SIRENE, ce qui pourrait imposer un investissement initial assez lourd de mise en concordance avec le répertoire.

Pour un tel projet qui ne peut être que de long terme, l'implication des directions régionales de l'INSEE, au départ sur base volontaire pour des expériences pilotes, puis de manière plus large, serait à rechercher.

Pour être complet sur ce point concernant les petites associations et leur situation par rapport à la sphère « productive », une dernière difficulté est à mentionner : tout le raisonnement concernant la délimitation théorique de cette sphère productive a été fait en supposant implicitement qu'il y avait une frontière nette entre « prestataire » et « bénéficiaire » ; dans les cas où cette frontière est « poreuse », comme dans celui signalé par certaines organisations humanitaires dans le social, il y aurait lieu d'engager des études préliminaires pour apprécier l'étendue du nouveau concept « d'auto-production des personnes aidées » ; là où la dimension sociale pèse au moins autant que la dimension économique, les seuls indicateurs monétaires ou équivalents monétaires seraient à compléter par d'autres indicateurs descriptifs des situations rencontrées.

**Proposition n° 10 : Etude de la possibilité de constituer une base de référence pour les petites associations. La maîtrise d'ouvrage de ce projet reviendrait au SSM de la DISES, avec des partenariats à nouer avec des directions régionales de l'INSEE et des instituts de recherche.**

### *2.3.3 Les nomenclatures*

Que font les associations ? Le problème a été posé d'abord par rapport à la nomenclature d'activités française (NAF), et secondairement, par rapport aux multiples tentatives de classement des objets associatifs, recensées et compilées avec soin. Les insuffisances du classement actuel des associations par rapport à la NAF sont manifestes et la priorité immédiate d'un balayage du répertoire, au moins pour les plus grandes, a été proposée. Cette proposition est « a minima ». La question d'un réaménagement de la NAF a déjà été posée, de manière explicite et pressante pour les activités culturelles ; au fur et à mesure que les premiers éléments de dispositif se mettront en place, d'autres demandes ne manqueront pas de surgir ; on a vu, dans la relation des visites de terrain auprès des associations que, dans les domaines en cours de structuration, la NAF était reconnue comme une référence ; son évolution sera un enjeu.

La question d'un réaménagement de la NAF dépasse le mandat de la mission. La procédure de révision est en effet relativement lourde, qui suppose, à l'issue de travaux préparatoires, la réunion de l'instance officielle, la Commission nationale des nomenclatures d'activités et de produits (CNAP), pour avaliser les modifications proposées, qui sont ensuite actées dans **un décret**. En outre, il faut savoir que la diffusion d'une nouvelle classe NAF dans les sources administratives, et d'abord dans le répertoire SIRENE, a un coût appréciable : un courrier individuel doit informer l'unité concernée de son changement d'APE ; surtout, il faut organiser une recodification du stock dans SIRENE et, le temps que la nouvelle APE se diffuse dans les sources administratives, un délai certain est à envisager avant que les bénéfices de l'opération soient perceptibles au plan statistique.

Sur le principe, un tel réaménagement est parfaitement envisageable : toute modification allant dans le sens d'un plus grand détail reste, en effet, conforme aux règles européennes ; en outre, des réunions intermédiaires de la CNAP dans le long interlude qui sépare les phases intenses de révision générale, sont souhaitables, ne serait-ce que pour saisir l'occasion d'un toilettage d'un certain nombre de « coquilles » découvertes depuis l'adoption officielle de la NAF.

Pour certains secteurs où la réflexion est déjà avancée, il y a là une opportunité à examiner.

Il n'en restera pas moins que le problème de fond, c'est la description des activités associatives, et plus largement, **une meilleure description des activités non marchandes**. Dans la perspective d'un dispositif, les nomenclatures joueront un rôle central comme **vocabulaire de référence**.

La situation actuelle se caractérise en effet par la présence de plusieurs vocabulaires, qui non seulement s'ignorent, mais sont même parfois en concurrence : pour être succinct, les trois principaux sont ceux de la statistique « d'entreprise », basé sur les activités et les produits, des ministères, fondé sur la réglementation, et des associations, sur les champs de compétence.

Par rapport à la NAP de 1973, la NAF de 1993 a marqué un progrès très sensible dans la description et le classement des prestations et des activités de services aux entreprises. Un saut qualitatif du même ordre est à faire pour les services non marchands. C'est évidemment un objectif de moyen terme et, en cela, il dépasse le mandat de la mission. Sans attendre la prochaine phase de révision des nomenclatures, **un groupe de travail**, s'inscrivant dans la durée, pourrait avoir pour objectif de proposer une structuration pertinente et détaillée des activités non marchandes, à l'instar de ce que le SESI a déjà fait, dans le cadre du fichier FINESS, pour un certain nombre de secteurs sanitaires et sociaux.

Cette réflexion devrait prendre un compte les travaux précurseurs réalisés sur les associations, notamment la démarche empirique menée à bien par J.F. Canto. Une nomenclature comportant 350 positions élémentaires a été construite à partir des objets déclarés par les associations créées au cours de l'année 1973 ; son principe était inspiré du champ de compétence ministériel dominant. La base de codification se compose du titre, du siège social, de la nature de la commune, des mots clés de l'objet. Cette classification laisse 3 % de cas indéterminés et n'a pas dû être retouchée depuis 20 ans ! L'intérêt de cette approche est de s'appuyer uniquement sur la manière dont les associations se décrivent.

Au plan statistique, de même que ce sont les enquêtes annuelles d'entreprise qui ont fait progresser les nomenclatures des services, dans les activités marchandes, les avancées sont à attendre des opérations de collecte directe auprès des acteurs du secteur, avec un questionnement adapté et détaillé sur les caractéristiques de leurs produits. Pour les associations comme pour d'autres acteurs des services, **le premier enjeu est bien la description des « prestations »**, et souvent, dans les cas observés par la mission, la prestation est au croisement de l'activité et du bénéficiaire. Le terme fourre-tout de « service de proximité » serait ainsi à préciser en fonction du public bénéficiaire, en distinguant,

par exemple, l'aide à domicile, les soins aux personnes âgées, etc. de l'aide aux publics en difficulté ou en exclusion.

Une nomenclature statistique de produits et une nomenclature des objets associatifs pourront-elles s'articuler dans un cadre plus vaste intégrant les fonctions non marchandes ? Au plan international, les comptables nationaux mènent des travaux de révision **des nomenclatures fonctionnelles** qui devraient aboutir à une soumission officielle à la prochaine Commission de statistique des Nations Unies en 1999. La première nomenclature fonctionnelle de dépenses intéressant les associations est, bien entendu, la nomenclature des fonctions des institutions sans but lucratif au service des ménages (dite COPNI - Classification of purposes of non-profit institutions serving households)<sup>58</sup>. Mais, la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) intéresse également des « associations Loi de 1901 », celles qui, en comptabilité nationale, figurent parmi les administrations publiques (APU). Enfin, la nomenclature des dépenses des producteurs par fonction (COPP) concerne celles des associations qui sont assimilées à des sociétés ou quasi-sociétés (SQS). La dernière nomenclature fonctionnelle est la COICOP (Classification of individual consumption by purpose), classification adaptée aux dépenses des ménages en biens et services individuels, et qu'il faut bien mentionner ici puisque ... la COPNI, dans les projets en cours, devrait disparaître en tant que telle et être intégrée à la COICOP.

En effet, pour la comptabilité nationale, seul l'agent « administration publique (APU) » consomme des services collectifs ; dès lors, la COICOP regroupe toutes les dépenses de consommation individuelles, celles des ménages, celles des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)<sup>59</sup> et partie de la consommation des APU.

Au-delà de ces conventions, il est important de noter que les travaux en cours visent à **articuler** les postes de consommation de la COICOP, et à **relier** les fonctions des administrations publiques **avec la classification centrale des produits (CPC)**. C'est bien la nomenclature de produits qui sera l'enjeu majeur d'une amélioration de la description du domaine non marchand.

Un groupe de travail associant des représentants des catégories d'organismes concernés, des ministères, et des personnes qualifiées devrait, partant des cadres en cours d'élaboration à l'international et des travaux réalisés en France, déterminer une stratégie pour l'exploration des services et des fonctions non marchandes ; à terme, un aménagement de la composition de la CNAP devra certainement être envisagé.

**Proposition n° 11 : Créer un groupe de travail sur les nomenclatures du non marchand. La production de nomenclatures est enjeu premier pour l'harmonisation et le développement des travaux statistiques, des études et des recherches ; ces nomenclatures fourniront un cadre utile au suivi des activités associatives dans les ministères. La définition de ce cadre devra prendre en compte l'ensemble du spectre des activités concernées tout en**

---

<sup>58</sup> Cette nomenclature internationale de référence de l'ONU sur les organismes sans but lucratif date de 1968. La mission n'en a pas trouvé de traduction française !

<sup>59</sup> Les principaux postes de cette nomenclature fonctionnelle devraient être : santé, loisirs et culture, religion, enseignement, protection sociale, partis politiques, organisations professionnelles et syndicats, logement, protection de l'environnement ... et autres.

**satisfaisant aux contraintes méthodologiques gérées par l'INSEE. L'ancrage naturel de ce groupe de travail est à la direction générale de l'INSEE, notamment pour les arbitrages finals, l'animation et le secrétariat du groupe relevant du SSM de la DISES.**

#### *2.3.4 Le critère « marchand - non marchand » et la fonction non marchande*

C'est la pertinence même des notions de « marchand » et de « non marchand » qui a été interrogée à plusieurs reprises, et pas seulement par les associations. Ces termes de marchand et de non marchand renvoient, en effet, à des notions de droit qui supposent l'absence de distribution de bénéfices, mais non la réalisation d'excédents, à une réglementation fiscale appliquée, à partir d'une série de critères, au cas par cas, à une signification économique qui rapporte les prix auxquels sont effectuées les transactions à leur coût de réalisation.

Le système européen des comptes 1995 définit l'institution sans but lucratif (ISBL) comme « *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. Si les activités de production d'une ISBL génèrent naturellement un excédent ou un déficit, aucune autre unité institutionnelle ne peut s'approprier un éventuel excédent* ».

La distinction des unités institutionnelles en marchande, pour usage final propre, autre non marchande se fait à partir de trois questions posées en cascade : l'unité est-elle privée ou publique ? Est-ce une ISBL ? Le produit des ventes couvre-t-il plus de 50 % des coûts de production ? Une ISBL est considérée comme producteur public si « *elle est contrôlée et majoritairement financée par une administration publique* », le contrôle étant « *la capacité de déterminer la politique générale ou la stratégie... en nommant, au besoin, les directeurs ou administrateurs* ». Les ISBL privées sont classées avec les sociétés non financières ou financières ou dans le secteur des ISBLSM (institutions sans but lucratif au service des ménages, c'est-à-dire en France, les administrations privées, les APRI), selon que « plus de 50 % des coûts de production sont ou non couverts par le produit des ventes »<sup>60</sup>.

Suffisantes pour l'établissement de statistiques devant servir à l'application de critères macro-économiques simples, ces définitions et ces formules de classement montrent leurs limites dès qu'il s'agit de rendre compte de la complexité d'une réalité dont toutes les dimensions ne peuvent se résumer dans le tripode « administration publique, administration privée, société non financière et financière ».

Que des catégories mixtes supplémentaires soient nécessaires et que les informations indispensables pour un classement sûr manquent ou soient trop sommaires, le résultat au niveau d'une entité individuelle sera souvent sujet à caution. Une réflexion approfondie est donc à mener, particulièrement sur l'aspect diffusible ou non du code marchand - non marchand, actuellement attribué au niveau individuel.

---

<sup>60</sup> Cf. Système européen des comptes -SEC 1995. § 3.33, sur les notions de « produits des ventes » et de « coûts de production » p. 46.

Un autre aspect de cette question concerne la pertinence des comparaisons internationales sur l'importance relative des activités marchandes et non marchandes dans les économies. Partant de la pétition de principe sur le flou de la frontière entre secteur public et secteur privé, hypothèse qui sous-tend nombre des critiques actuellement adressées à la statistique, ce sont d'autres approches qui sont à explorer ; certains organismes considérés comme privés ici, et comme publics là, ne sont-ils pas, dans les deux cas, à mi-chemin entre les pôles « public pur » et « privé pur » ?

C'est dans le domaine des systèmes de protection sociale que la réflexion, tant au plan théorique<sup>61</sup> qu'au plan opératoire pour la statistique, est la plus avancée. A titre illustratif, le nouveau système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS)<sup>62</sup> propose de dépasser l'opposition « public-privé », à partir et d'une unité statistique spéciale, le régime de protection sociale, « *corps de règles distinct, géré par une ou plusieurs unités institutionnelles, régissant la fourniture de prestations sociales et leur financement* », et d'une série de caractéristiques « *pouvant être combinées au gré de l'analyse afin de constituer différents regroupements de régimes* » ; cinq critères ont été admis qui concernent le pouvoir de décision, l'obligation légale, le droit à prestation, l'étendue de la couverture sociale, le niveau de la protection.

Reste enfin la question de fond de l'appréhension de la fonction non marchande. Un point d'ancrage est à trouver pour la statistique sur l'économie et la régulation du non marchand qui pourrait nourrir une fonction de synthèse et avancer une vision globale du domaine. Quelles régulations suppléent à la régulation du marché ? Des mécanismes de régulation internes aux organismes, des mécanismes de régulation publics, etc. Au-delà de simples données de cadrage, l'avancée des statistiques dans le domaine ne se fera pas sans le support de spéculations économiques<sup>63</sup>.

A l'évidence, la fonction ne s'inscrit pas, dans cette dimension, dans la statistique d'entreprise, même si, dans un premier temps, il sera possible de progresser en faisant de la « transposition conceptuelle ». Cette approche formelle devrait vite montrer ses limites ... Une enquête de cadrage ne permettra pas de cerner les logiques des opérateurs. Même si les aspects d'emploi et de revenu sont premiers et importants, la prise en charge de cette fonction non marchande déborde le cadre de la statistique démographique et sociale. Purement comptable et macro-économique, l'optique de la comptabilité nationale n'a pas vocation à intégrer cette problématique.

En conclusion, c'est bien une spécialité statistique nouvelle qui est à créer : couvrant les agents « administration publique » et « administration privée » de la comptabilité nationale, elle se centrerait sur la micro et la mésoéconomie du non marchand.

Les premiers travaux de défrichage entrepris par Eurostat avec quelques instituts nationaux de statistique sur les secteurs éducation, santé, action sociale et

---

<sup>61</sup> Cf. La mise en oeuvre d'un nouveau pluralisme : enseignements tirés du domaine des soins et des services sociaux aux personnes. A. Evers, J. Liebig, in OCDE - Réconcilier l'économie et le social. Vers une économie plurielle, Paris, Publications OCDE, 1996.

<sup>62</sup> Manuel SESPROS 1996. Eurostat.

<sup>63</sup> Cf. D. Demoustier - Approches économiques des associations. Contribution au séminaire de la MIRE "Produire les solidarités".

services collectifs de la NACE semblent confirmer cette analyse en soulignant les difficultés spécifiques à l'extension des statistiques structurelles à ces services.

Il y a là un enjeu fort pour la statistique française, comparable, toutes choses égales, à celui qu'a représenté l'exploration des services marchands au début des années 80, et dont la réussite a permis à l'INSEE de prendre un rôle premier sur les services dans les enceintes internationales ; l'identification d'un comportement entreprenant de l'association relèverait, par contre, plutôt d'un pôle externe avec l'appui d'un service statistique ministériel.

**Proposition n° 12 : Définition d'un programme statistique spécialisé sur le non marchand. Un tel programme est le cadre dans lequel doivent se construire les enquêtes, en partenariat entre le SSM de la DISES et un support à localiser à l'INSEE (cf. proposition n° 15).**

### *2.3.5 Les spécificités associatives*

Jusqu'ici ont été traités les aspects principalement économiques de la demande, dans la mesure où ce sont ceux qui renvoient aux principales lacunes du système statistique actuel. Pour les questions touchant aux comportements individuels par rapport à la forme associative - comment les individus utilisent-ils le statut associatif et qu'en font-ils ? - ou encore celles plus longuement évoquées concernant l'abord du thème de la « valeur ajoutée sociale », les enquêtes auprès des ménages ont déjà fourni des enseignements utiles ou pourraient permettre de progresser.

Le volet sur la sociabilité - relations de vie quotidienne et isolement - de l'enquête permanente sur les conditions de vie contient déjà des questions dont l'exploitation fournit des indicateurs sociaux sur les associations. L'enquête « emploi du temps » qui innove avec la saisie et la recodification des libellés en clair des activités spontanément déclarées devrait éclairer la question des ressources consacrées à l'activité associative.

Sur les questions de motivation et de résultats de l'activité associative, d'apport à la sociabilité, d'indicateurs sociaux, d'exploration d'un ou de plusieurs modèles associatifs, un bilan approfondi de l'existant est à faire avant de bâtir un programme avec le chiffrage des ressources en termes de compétences et de coûts qui pourrait être proposé à la direction des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE. Ce bilan et la définition du programme précité devraient être effectués par le SSM en charge des associations.

**Proposition n° 13 : Améliorer la coordination des études et valoriser les synergies entre les programmes de recherche menés sous l'égide de la MIRE, du Plan Urbain, du CNRS, etc. L'harmonisation et l'enrichissement de programmes d'études éclatés supposent l'utilisation d'outils communs, en particulier de nomenclatures et de référentiels publics. Cette question est au coeur de la relation entre la recherche et la statistique : la réponse passe par une définition claire des missions du SSM relativement à ce domaine, qui pourrait s'appuyer sur les efforts menés par la DISES pour conforter l'investissement statistique par des études appropriées.**

## **2.4 Propositions organisationnelles et moyens**

Ont été identifiés jusqu'à présent un programme majeur de long terme, la mise en place progressive d'une enquête structurelle, des travaux et des éléments de programme qui pourraient être lancés dans le prolongement des perspectives ouvertes par la mission autour des deux premières séries de propositions, enfin des axes d'investissement de plus long terme pour faire converger l'offre de statistiques et la demande de connaissances.

Au premier rang des nombreux acteurs concernés, il y a, outre l'INSEE, en charge de la coordination du système statistique public, et la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES), pôle interministériel qui jusqu'à présent, a porté la demande des associations auprès du CNIS et de l'INSEE :

- les services statistiques des ministères concernés, le SESI et la DARES pour l'emploi et les affaires sociales, la sous-direction des statistiques pour l'Education, le DEP pour la Culture, le Tourisme, l'Environnement ;
- les ministères sans SSM pour l'instant, ou sans SSM sur le sujet, notamment le ministère de la Jeunesse et des Sports et ses directions des sports et de la jeunesse et de la vie associative, le ministère de l'Intérieur et son bureau des associations et fondations ...
- les associations, avec le Conseil national de la vie associative, et aussi les grandes fédérations et les groupements d'employeurs ;
- les universitaires et les organismes d'études et de recherche.

Un rapide décompte chiffre les moyens actuels à un cadre A INSEE à la DIISES, un cadre A et un cadre B dans le pôle de compétence « économie sociale » à l'INSEE ; parmi les manques les plus évidents, il y a l'absence de SSM dans des ministères concernés par des composantes majeures du secteur associatif, tels jeunesse et sports et l'intérieur.

Il y a aussi l'absence de statisticiens côté associatif, tant au CNVA que dans les grands regroupements. La poursuite de l'analyse de la documentation associative menée par la mission et son éventuelle articulation avec un futur dispositif statistique public impliquent une réflexion avec les ministères concernés, sur l'attribution de moyens statistiques aux grands réseaux associatifs.

A long terme, les besoins nécessaires pour mettre en oeuvre les quelques propositions qui viennent d'être énoncées se chiffrent probablement en dizaines de cadres A et de millions de francs, à répartir entre le public et l'associatif. Le simple réalisme amène à raisonner dans une perspective de mise en place progressive des moyens, et pour le début, en terme de masse critique initiale à équilibrer entre l'INSEE, les ministères et les associations.

Au regard du schéma d'organisation, une simple structure de coordination est une hypothèse insuffisante, les enjeux des différentes parties prenantes à ce projet étant trop différents. C'est plutôt une organisation en réseau qui est à construire avec des points d'ancrage et une instance de pilotage pouvant assurer

différents niveaux de coordination internes aux grands organismes comme l'INSEE et entre organismes, services et organisations.

La perspective d'un investissement de long terme amène à proposer d'abord la mise en place d'une instance permanente, une commission des services privés non marchands (SPNM). Le premier rôle de cette commission serait de faire l'interface entre le système statistique public, l'INSEE et les ministères concernés, les associations, les chercheurs, pour la clarification des concepts, le suivi des investissements à long terme, la définition d'orientations annuelles ... et la mise à jour du recensement des besoins qui ne manqueront pas d'évoluer. Sur les modèles existants, cette commission pourrait rassembler des représentants des ministères concernés, des associations et des autres acteurs intervenant dans le secteur, des personnes qualifiées ; le secrétariat général en serait confié à la DISES ; un cadre de l'INSEE serait rapporteur général, éventuellement assisté par un ou des rapporteurs provenant des principaux ministères concernés.

Le champ de cette instance de concertation pourrait ne pas être limité aux seules questions statistiques ; un besoin important de coordination existe aussi en matière d'études. Le rôle de cette commission, en matière d'expression de la demande serait donc complémentaire à celui du CNIS<sup>64</sup>.

**Proposition n° 14 : Création d'une commission des services privés non marchands.**

---

<sup>64</sup> Depuis cette année, le CNVA est représenté au Conseil du CNIS.

En parallèle à la mise en place de cette commission, des points d'ancrage sont à prévoir :

- à l'INSEE, où l'enjeu majeur est la prise en charge d'une approche méso ou micro-économique de l'acteur non marchand, une nouvelle unité est à créer. Il appartient à la Direction générale de l'INSEE de statuer sur l'opportunité de cette proposition, et dans le cas où cette idée serait retenue, de localiser cette unité dans un organigramme qui a sa logique propre, avec la distinction des fonctions de synthèse et de coordination, et pour la production, le bipôle agent « entreprise », agent « ménage ». Fondamentalement, la demande des associations vis-à-vis de la statistique publique a été comprise comme une volonté de sortir de l'approche sociodémographique habituelle pour une mesure économique, mais sans que l'aspect non marchand, qui est majoritaire, soit omis.

Telle qu'elle apparaît aujourd'hui, l'approche « entreprise » devra certainement être complétée. Le règlement européen sur les répertoires fournit un cadre de travail englobant l'« **entreprise** » ainsi que l'« **organisme** » **d'administration publique ou privée**. Cette dernière notion d'organisme ouvre la possibilité de prendre en compte certaines spécificités qu'il est proposé dans le règlement de traiter par analogie. Les associations sont l'exemple-type d'un chevauchement entre ces deux approches possibles. Etant principalement des « prestataires de services non marchands » avec un environnement sectoriel essentiellement constitué de services publics, elles appartiennent à un ensemble de secteurs qui « pèsent » plus de la moitié du PIB. Pour gérer les statistiques microéconomiques d'un tel ensemble avec deux logiques de base, celle de « l'entreprise » et celle de « l'organisme », l'alternative est entre l'extension d'un système statistique d'entreprise existant - perspective envisagée, un moment, pendant la mise au point du règlement européen sur les statistiques structurelles - et la création d'une nouvelle entrée. Compte tenu des spécificités fortes des acteurs du non marchand rapportées par la mission, la seconde option est préférée avec la proposition suivante.

**Proposition n° 15 : Créer une unité en charge des organismes non marchands à la direction générale de l'INSEE.**

- la DIISES devrait s'affirmer comme un noeud du réseau à construire sur les services privés non marchands. Dans la logique du système statistique public français, qui est décentralisé, c'est, en effet, aux services statistiques ministériels (SSM), qu'il revient de gérer la fonction de proximité, en étant à l'écoute quotidienne de la demande et en faisant le lien avec les outils de base gérés par l'INSEE. L'ouverture d'un SSM à la délégation renforcerait son rôle interministériel et créerait la plate-forme indispensable pour le lancement des travaux proposés comme premières initiatives et comme expériences pilotes. Pour assurer le lancement du programme pluriannuel proposé, notamment le démarrage du système d'enquêtes et la création de la base de données sur les associations, ce pôle devrait être doté d'un administrateur et de deux attachés INSEE, ainsi que d'une ligne budgétaire annuelle « études », en propre, de 2 MF.

**Proposition n° 16 : Créer un SSM à la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale.**

● concomitamment, la mise en place d'un service statistique au ministère de la jeunesse et des sports, auquel correspond le seul grand secteur associatif sans compétence statistique dans le domaine, est une urgence. Par ailleurs, la direction de la jeunesse et de la vie associative est en relation avec de grandes fédérations et associations, avec le recueil de nombreuses informations. Elle dispose actuellement de la gestion du Fonds national de développement de la vie associative. La valorisation du potentiel d'informations de la direction justifierait l'ouverture d'un poste d'attaché.

Il faudra peut-être aussi prévoir un poste d'attaché pour le ministère de l'Intérieur dans la mesure où le projet de définition d'un label d'utilité sociale déboucherait, avec la perspective de montage d'un système d'information sur cette nouvelle catégorie d'associations.

**Proposition n° 17 : Insertion d'un cadre statisticien, au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Jeunesse et des Sports où, complémentairement à la création envisagée d'un SSM, la DJVA doit être renforcée.**

● pour coordonner de manière plus large et systématique que n'a pu le faire la mission l'analyse de la documentation produite par les grandes associations, et pour prendre en charge les demandes concernant les spécificités associatives les plus fortes et les plus urgentes, typologie, indicateurs de vie démocratique, etc. le CNVA paraît le lieu interassociatif le mieux indiqué pour accueillir un Centre d'études et de documentation associative.

**Proposition n° 18 : Création d'un Centre d'études et de documentation associative au CNVA.**

### **Récapitulation des moyens nécessaires**

INSEE : Fonction non marchande : 1 administrateur +1 attaché

Pôle enquête ..... : 4 cadres B + C

DIISES : SSM ..... : 1 administrateur + 2 attachés

Jeunesse et Sports + Intérieur .... : 2 attachés

---

Au total, la masse critique initiale serait de 2 administrateurs, 5 attachés et 4 cadres B et C.

## Conclusion

La démarche appuyée par les représentants du secteur associatif devrait pouvoir croiser les missions de la statistique publique ; a priori, ce n'était pas une évidence.

D'un côté, il y a, en effet, un acteur économique particulier qui met en avant les spécificités de son statut ; face à cette demande, les enjeux de société correspondant au rôle de l'action privée dans le domaine des services rendus à la collectivité appellent une réponse adaptée de la statistique publique.

Pour tous les interlocuteurs rencontrés, la première priorité est d'identifier l'apport particulier des associations dans la production de services. Là est une priorité forte du programme envisagé, mais non sa dimension unique. La vie associative devra aussi être suivie pour elle-même : l'initiative des citoyens contribue à la vie sociale au sens large, la culture, la vie de la cité, les réflexions sur l'environnement, les formes à renouveler de la solidarité, le développement local, les loisirs, les projets éducatifs, le sport ; incidemment, les prémices de l'innovation économique sont souvent présentes.

La question de la mesure de la contribution des associations à la production nationale a d'abord été posée en termes de statistiques macro-économiques relevant des problématiques de la comptabilité nationale : en schématisant, il s'agissait de bâtir de toutes pièces le cadre d'un compte satellite, la collecte des données nécessaires au remplissage du compte devant suivre.

Le rapport recommande de renverser cette logique : **il ne s'agit pas de faire un préalable des questions méthodologiques ou d'ordre conceptuel**, sans naturellement les ignorer. De façon permanente, la démarche de la Mission a toujours été de mettre clairement l'accent sur les insuffisances, les lacunes, les béances des statistiques micro-économiques sur les associations mais aussi sur les potentialités réelles des sources et de la documentation existantes.

Une attention particulière nous paraît dès lors devoir être portée aux recommandations de nature institutionnelle, plus précisément :

- une impulsion première est à donner avec la création d'un Service statistique ministériel à la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale concomitamment au lancement d'un système d'enquêtes sur les organisations qui pourront être conduits en étroite relation avec l'INSEE ;

- autour de l'axe opérationnel qui serait constitué par la Délégation et l'INSEE, la proposition d'une commission des services privés non marchands vise à préparer la véritable mise en place du dispositif demandé. Dans cette optique, chaque service devra disposer des moyens nécessaires pour assurer les responsabilités qui lui incomberont en propre. La Mission suggère que la Délégation dote son Service statistique d'une capacité d'initiative et de coordination en matière de programmes d'études.

Finalement, l'approche très pragmatique proposée dans ce rapport suppose que, très naturellement, un processus itératif s'amorcera qui partant des premières données de cadrage obtenues suggérera des éléments de classement et

de recomposition du secteur « Loi de 1901 » ; l'amélioration des concepts entraînera des modifications dans les opérations de collecte et de traitement des données, et ainsi de suite ...

La convergence du processus suppose deux conditions :

- **la prise de conscience** que la construction des bases de la statistique sur les associations nécessitera le rassemblement de compétences et de contributions très diverses, au premier rang desquelles celles des associations elles-mêmes auront à jouer un rôle d'impulsion et d'initiative ;

- la conviction de la nécessité **d'une volonté forte et durable**. La statistique est affaire d'investissements lourds et d'efforts longs à soutenir dans la durée.



### *Liste des annexes*

Mandat de la Mission.

Lettre du Premier Ministre au Directeur Général de l'INSEE.

Membres du Comité de pilotage.

Liste des personnes auditionnées.

Contributions du Comité de pilotage et de la Mission.

Outils et documentation gérés par des associations.

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Liste des sigles.