

VIII. LES ECONOMISTES ET LES ASSOCIATIONS: TYPOLOGIE ET CONTRAINTES FINANCIERES

Les associations: quelques problèmes de définitions, de méthode et de conceptualisation dans le domaine de l'Economie

Les problèmes de définition

Les associations à but non lucratif apparaissent depuis peu comme un objet d'étude spécifique. A ce titre, elles doivent être définies de façon cohérente dans le champ de la discipline qui les pose comme objet. La question que l'on peut se poser est la suivante: si les associations représentent un objet aisément identifiable pour les juristes, puisqu'elles sont régies par une loi, en est-il de même en économie ?

L'objet ne peut avoir d'existence que par rapport à la cohérence interne de la discipline. Il peut être attaché à une fonction. C'est le cas traditionnellement dans la théorie économique. Par exemple, dans le modèle des Physiocrates, la classe productive, la classe stérile et la classe des propriétaires fonciers remplissent des fonctions distinctes. Les premiers produisent les biens de première nécessité, les seconds les biens de seconde nécessité, les troisièmes consomment. Donc, on a deux typologies en une: production, consommation; biens nécessaires, biens superflus. Dans les deux cas, c'est le critère de l'activité qui guide la typologie : activité de production et de consommation; produits primaires et produits secondaires, pour reprendre une typologie plus contemporaine. La distinction primaire- secondaire renvoie également à la distinction biens non transformés- biens transformés, impliquant des activités de production distinctes.

Les typologies peuvent être aussi construites autour des types de revenus (Ricardo, par exemple): salaires, profit, rente correspondent à des types de propriété spécifique (propriété de la terre, du travail et du capital). Chaque type de revenus est défini, non pas à partir d'une observation empirique, mais dans le cadre d'une théorie fonctionnelle. Les revenus du capital rémunèrent l'investissement, les revenus du travail rémunèrent la force de travail, la rente est le revenu d'un monopole. Et chacun de ces revenus joue un rôle distinct dans la reproduction et l'extension du capital.

Si l'on prend l'ensemble des associations, il semble difficile de les faire entrer dans un cadre fonctionnel : les associations ne donnent pas naissance à des revenus spécifiques, elles ne correspondent pas non plus à une activité spécifique, mais au contraire recouvrent de multiples

activités. L'origine de leurs financements est polymorphe, il est difficile d'imaginer qu'elles remplissent une fonction unique. Elles ont toutefois un point en commun: elles sont à but non lucratif, ce qui correspond à une définition négative: elles ne donnent pas lieu à un profit. En effet, le profit est un revenu qui rémunère le capital immobilisé. Pour qu'il y ait rémunération, il faut qu'il y ait propriété privée des moyens de production. A ce moment, le propriétaire du capital peut décider de réinvestir son revenu ou de le consommer. Ce n'est plus le cas dans le cadre de l'association ou le surplus doit obligatoirement être réinvesti. Ne pouvant pas disposer des revenus de son capital comme ils l'entendent, les membres de l'association ne sont pas pleinement propriétaires et, de ce fait, il est difficile d'appeler ce surplus un profit. A terme, si les objectifs ne servent pas des buts non lucratifs conformes à l'éthique des membres de l'association, on imagine mal qu'ils continuent à accumuler du capital, pour accumuler du capital. On peut dire qu'ils renoncent à la propriété pleine et entière du capital en échange de la réalisation d'activités conformes à leurs choix de vie.

L'objectif de but non lucratif pose plusieurs problèmes: d'une part, l'inexistence de profit n'est pas un revenu spécifique; d'autre part, l'absence de profit est difficile à prouver. Si les membres de l'association ont un salaire supérieur à ceux qu'ils peuvent obtenir dans le secteur privé ou public, on peut déjà parler de profit. Certes cet écart est plus ou moins illégal. Mais peu facile à contrôler fiscalement. Toutefois, il s'agit d'un problème secondaire. Le principal problème est le suivant : quelle fonction économique faire remplir à ce revenu qui n'existe pas ? Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question lorsque nous aborderons dans la troisième partie de cette introduction les rapports entre les questions éthiques et l'analyse économique.

Dans le cadre de la comptabilité nationale, l'approche du TES correspond à une méthodologie uniquement fonctionnelle. Par contre l'approche du TEE propose des critères institutionnels et fonctionnels. C'est à partir d'une approche institutionnelle qu'Edith Archambault aborde la définition du secteur sans but lucratif.

Edith Archambault a intitulé son ouvrage : Le secteur sans but lucratif; Associations et fondations en France, Economica 1996. On peut noter, sans aller plus avant, que les associations sont regroupées avec les fondations:

“ Le secteur sans but lucratif peut ainsi être défini comme l'ensemble des organisations qui sont simultanément:

1. formelles, c'est-à-dire institutionnalisées. Dans certains pays, l'institutionnalisation est marquée par une longue procédure d'incorporation. Dans d'autres, un simple enregistrement suffit. La réalité institutionnelle peut aussi se manifester par des assemblées régulières, l'existence de postes de responsabilité,
2. privées, c'est-à-dire distinctes de l'Etat et des collectivités territoriales. Les organisations sans but lucratif ne doivent pas être des démembrements de l'Etat; les représentants des pouvoirs publics ne doivent pas être majoritaires dans le conseil d'administration. En

revanche, un financement public, même très important, ou la présence minoritaire de représentants de l'Etat ou de collectivités territoriales au conseil d'administration est admissible....

3. indépendantes, c'est-à-dire que les associations doivent avoir leurs propres règles de direction et instances de décision et qu'elles ne doivent pas être contrôlées par une entité extérieure, que ce soit une administration publique, une entreprise ou une autre association. L'existence d'un budget propre est un critère important d'indépendance.
4. les organisations ne doivent pas distribuer de profit à leurs membres ou à leurs administrateurs. Elles peuvent réaliser un profit mais celui-ci doit être réinvesti afin de mieux servir l'objet social, et non distribué. En ce sens, leur but principal n'est pas de réaliser des profits; elles ne sont pas commerciales à titre principal...
5. enfin, elles doivent comporter un certain niveau de participation volontaire de bénévoles et/ou de donateurs, même si celle-ci se limite au bénévolat des membres du conseil d'administration.
6. Il convient d'ajouter à cette définition, précisent les auteurs participant au programme John Hopkins, deux restrictions contingents: " les organisations décrites ne doivent être ni religieuse, ni politique ». Non religieuse, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas avoir pour objet le culte ou l'éducation religieuse... Non politiques, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas avoir pour objet principal la promotion des candidats à des fonctions publiques. ”¹

Le premier critère exclut les associations non déclarées; le second les associations para-administratives (bureau d'aide sociale, ASSEDIC...); le quatrième exclut les entreprises du secteur privé, la plupart des coopératives et des mutuelles, ainsi que les associations qui sont des entreprises lucratives déguisées; le cinquième élimine les ordres professionnels et les caisses de sécurité sociale; le sixième exclut les églises, synagogues et mosquées mais inclut les écoles ayant une affiliation religieuse; le dernier exclut les partis politiques, mais inclut les associations de quartier.

Cette définition doit trouver sa cohérence, dans le cadre de l'analyse économique par rapport aux autres secteurs qui peuvent être distingués.

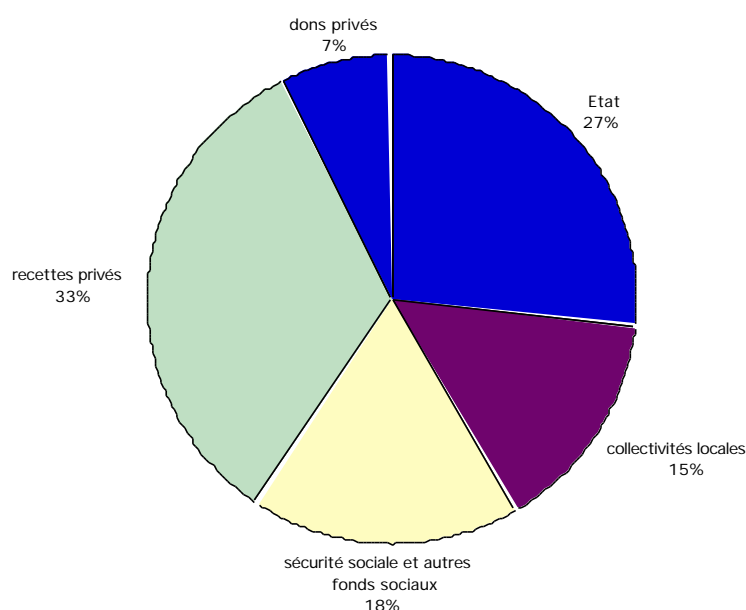
Dans le cadre de la comptabilité nationale, on trouve plusieurs définitions du secteur :

on trouve tout d'abord le secteur d'activité qui regroupe les entreprises qui ont la même activité principale. Par exemple la production des entreprises Renault est rattachée au secteur automobile, alors que 70% (par exemple) de cette production est rattachée à la branche automobile, 20% à la branche tracteurs etc. Ce n'est pas en ce sens que les associations peuvent constituer un secteur. En effet, il n'y a pas d'activité spécifique réservée aux associations qui permettrait de concevoir le secteur associatif comme un secteur d'activité. Par contre, il est possible d'établir une typologie des secteurs d'activité concernés par le secteur sans but lucratif, et de les faire apparaître comme des sous-secteurs de ce secteur.

Dans l'approche institutionnelle des secteurs, qui conjugue critères juridiques et fonctions économiques, il existe un secteur qui se rapproche du secteur sans but lucratif, c'est le secteur des administrations privées. Ce secteur institutionnel regroupe les organismes privés sans but lucratif qui produisent des services non marchands destinés aux ménages. Deux critères essentiellement le distinguent du secteur associatif : d'une part, il intègre les syndicats, partis, Eglises; d'autre part si l'association possède moins de deux salariés, elle est comptabilisée dans le secteur des ménages (comme les artisans..); enfin si les recettes des associations proviennent à plus de 50% des ventes, elles sont classées dans les sociétés et quasi-sociétés non financières, si plus de 50% de leurs recettes proviennent des administrations publiques, elles sont classées dans le secteur des administrations publiques.

Ces derniers critères réduisent considérablement la taille de ce secteur, qui est en fait quasi inexistant dans la comptabilité nationale. La valeur ajoutée brute de ce secteur représentait, en 1994, 0,003% du PIB, alors que le tiers secteur représentait 3,3% du PIB en 1990. Il faut en effet se rappeler que les ressources publiques représentent 59,5 % des ressources du secteur sans but lucratif en 1990, alors que les dons privés ne représentent que 7% de ses ressources.

structure du financement du secteur sans but lucratif- 1990



Les deux définitions renvoient à une difficulté réelle. Dans le cadre de la comptabilité nationale, les comptables nationaux veulent écarter les associations qui seraient des administrations déguisées ou des entreprises à but lucratif déguisées, et pour ce faire, ils utilisent un critère relativement simple,

¹ Archambault Edith (1996), p.5 et 6.

mais peu nuancé: le pourcentage de recettes en provenance de telle ou telle direction. Cette méthodologie conforme au cadre de la comptabilité nationale européenne, permet des comparaisons plus fiables entre les montants des budgets publics. Cette comptabilité vise à distinguer les associations vivant sur fonds publics rattachées au secteur public et les associations sur fond privé. On peut faire remarquer que cette méthodologie gonfle le secteur public français et cela non conformément au sens commun qui aura des difficultés à admettre que les activités associatives même si elles sont financées par l'Etat sont l'émanation de celui-ci. La notion de service public est complexe. Elle renvoie aux objectifs poursuivis qui peuvent certes être les mêmes lorsque les financements proviennent de l'Etat. Mais elle renvoie également à un statut, le statut des fonctionnaires, et à la pérennité des activités. Or justement l'Etat se débarrasse de cette contrainte en déléguant ses activités au secteur associatif.

La comptabilité nationale élargie aurait pu adopter des critères moins restrictifs concernant la provenance des recettes, dans une autre logique faisant prévaloir le statut juridique sur l'origine des recettes. Dans la cadre retenu, les dons sont la principale ressource de ce secteur. Comme il y a une faible tradition de dons en France, ce secteur est tout petit.

Le statut juridique n'est pas un critère suffisant pour créer une catégorie dans le cadre de la comptabilité nationale. Encore faut-il que ce statut corresponde à un champ d'activité spécifique soit en terme de mode d'organisation et de dynamique économique, soit en terme de fonctionnalité (consommation, production de biens et services marchands, non marchands etc). Les associations produisent à la fois des services marchands et non marchands. Les services marchands sont vendus tantôt au prix de marché, tantôt en dessous du prix de marché. L'unité fonctionnelle n'est donc pas assurée. D'un point de vue organisationnel, les associations empruntent à la fois au service public (administrations publiques...) et au service privé (SQS) et ont des spécificités qui ne peuvent être rattachées ni à l'un, ni à l'autre:

Caractéristiques des associations à but non lucratif			
secteur	PUBLIC	PRIVÉ	SPÉCIFIQUE
statut juridique			but non lucratif
Ressources financières	subventions	ventes	dons
Ressources humaines	CES, emploi jeunes	contrats de travail	bénévoles
Production	production de biens collectifs et de biens publics	production de biens privés	comités de défense des usagers

Faut-il restreindre le secteur associatif au secteur spécifique ? Cela semble peu pertinent. Il est très probable que l'organisation du secteur associatif, qui découle du mélange de ces trois composantes, privé, public et bénévolat, justifie la déconcentration des activités publiques et privées vers le secteur associatif. Il ne nous semble pas possible d'aborder la question de la

définition du secteur associatif hors une logique organisationnelle. Quant au but non lucratif, qui est commun à l'ensemble des associations, il peut être pensé dans une logique de production d'un service public, d'un service privé (associations qui sont des entreprises privées déguisées) ou d'une éthique spécifique, par exemple l'éducation populaire, le sport ou le loisir populaire...

Autrement dit, l'analyse doit avoir deux dimensions:

1. une dimension macro-économique, où la spécificité du secteur associatif est définie à partir d'un mode d'organisation propre, mélange des SQS, Administrations publiques et administrations privées. Cette approche permet de mettre en évidence les fonctions spécifiques que peut remplir ce secteur hybride. Dans ce cadre, les fonctions ne peuvent être celles mentionnées tout à l'heure (production, consommation...). Ce sont des fonctions telles que la capacité d'adaptation des associations aux fluctuations de la demande, c'est-à-dire des fonctions organisationnelles.
2. Une dimension micro-économique fondée sur une redéfinition de la rationalité du producteur et du consommateur, prenant en compte les choix éthiques fortement déterminant dans ce secteur.

L'approche théorique du secteur associatif

Et pourtant, les économistes ne partent ni d'une éthique spécifique, ni de spécificités organisationnelles. Lorsqu'ils réfléchissent au secteur associatif, ils procèdent de la même manière que lorsqu'ils analysent la production de biens publics. La chaîne est simple: lorsqu'un bien ne peut être produit par le marché, il faudra qu'il soit produit par l'Etat. S'il ne peut être produit par l'Etat, il sera produit par les associations. On trouve aussi une chaîne directe des carences du marché aux associations. C'est donc par rapport à l'insuffisance des deux autres secteurs que l'on explique l'existence du secteur associatif, en négatif.

L'asymétrie d'informations: des carences du marché

Lorsqu'il y a information asymétrique entre offreurs et demandeurs sur le marché, soit le marché fonctionne mal, soit il ne peut satisfaire une demande potentielle. C'est le cas notamment sur le marché de la santé (production et assurance) où on peut observer des asymétries dans les deux sens.

Dans le domaine de la santé, l'offreur de soins détermine les soins dont a besoin son patient sans que celui-ci soit à même de juger de l'efficacité du traitement qu'on lui propose. L'offre détermine donc la demande, et le médecin, en l'absence de réglementation, a les moyens de s'enrichir considérablement. Une des réponses à ce problème est la création d'associations à but non lucratif. La contrainte de non distribution du profit est une garantie pour l'utilisateur. Elle va permettre que s'établisse une confiance entre l'offreur et le demandeur. On peut souligner deux choses à ce propos :

- la première est que cette confiance ne peut être pleine et entière sur la seule base du but non lucratif. En effet, les récents développements de l'Economie des organisations ont permis de mettre en évidence que d'autres critères que le profit pouvait présider au développement des organisations. L'offreur peut envisager de développer son activité pour accroître son pouvoir, pour augmenter son salaire ou encore pour fournir du travail à sa famille et à ses amis. On ne peut donc jamais être sûr, même dans le cadre associatif, qu'il y a adéquation entre l'offre et la demande, lorsqu'il y a asymétrie d'informations.
- La seconde est que le statut associatif est bien plus souvent une exigence des pouvoirs publics qui accepteront de verser des subventions à des organismes à condition que ces organismes soient à but non lucratif. C'est bien plus souvent dans ce cadre que se créent les associations à but non lucratif, que par rapport à la nécessité de créer une confiance entre l'offreur et le demandeur. Toutefois toutes les associations et fondations qui financent des oeuvres charitatives ou encore des centres de recherches médicales rentrent assez bien dans ce cadre de la confiance nécessaire entre les donateurs et les membres de l'association.

Sur le marché de l'assurance, joue ce que les économistes appellent le risque d'exclusion. Ici l'absence d'informations suffisantes concerne l'offre de service d'assurance qui ne connaît pas les classes de risques auquel son assuré appartient. A partir de là, l'assureur devra établir un tarif moyen ou un système de bonus malus. Si l'assurance établit un tarif moyen, celui-ci sera trop élevé pour les populations à faible risque qui ne contracteront pas d'assurances. De sorte qu'il faudra l'augmenter. Ce qui entraînera à nouveau l'exclusion de certaines catégories de population... Finalement le service d'assurance ne pourra être produit. Si l'assurance établit un bonus malus, ce problème ne se posera plus. Par contre, les personnes à fort risque ne pourront plus s'assurer. D'autre part, dans certains domaines comme celui de la santé, le bonus malus est éthiquement difficile à accepter. Les mutuelles dans le domaine de la santé et dans une moindre mesure dans celui de l'automobile sont une réponse au phénomène de l'exclusion : sans but lucratif, elles font appel à la solidarité entre les mutualistes afin de produire un service qui sans cette solidarité n'existerait pas.

Il serait donc tentant d'inclure dans le secteur des organisations à but non lucratif, les mutuelles qui n'existent justement qu'à cause de ce critère non lucratif et qui produisent des services que ne produisent pas les assurances. Pour être plus clair, on peut dire que les mutuelles produisent un service de solidarité qui ne peut pas être produit par le marché traditionnel. Cette dernière affirmation est certes de plus en plus contestable, mais elle reste vraie si l'on reconnaît par exemple que les mutuelles assoient leur paiement sur le montant de la rémunération de leurs adhérents et que la solidarité entre adhérents est encore très souvent une solidarité professionnelle. Et pourtant les mutuelles ayant principalement des recettes commerciales ne sont pas incluses dans la typologie

que nous propose le programme Johns Hopkins. Peut être faudrait-il s'interroger sur la définition d'une recette commerciale. La définition généralement retenue, " produit de la vente ", n'est pas à proprement parlé adéquate aux recettes des mutuelles.

De plus, il est évident qu'en produisant de la solidarité, les mutuelles produisent un service qui a un caractère largement collectif, puisque ce service ne peut être fourni que si un nombre suffisant de personnes se sentent concernées par cette éthique mutualiste.

Cela nous conduit à l'analyse des biens collectifs, territoire de prédilection des économistes en matière d'intervention de l'Etat et du secteur associatif.

L'approche des biens collectifs: les carences du marché et de l'Etat

Les biens collectifs sont les biens satisfaisant un besoin collectif :

" De tels besoins ne peuvent être satisfaits par le mécanisme du marché, car on ne peut subordonner leur jouissance à un paiement.

L'échange sur le marché dépend de l'existence de titres de propriété sur les biens que l'on veut échanger. Si un consommateur désire satisfaire le besoin qu'il ressent pour un bien particulier, il doit se conformer aux termes de l'échange fixés par ceux qui possèdent le bien particulier et vice versa... Ce mécanisme n'est plus valable dans le cas des besoins collectifs, car la satisfaction retirée par le consommateur individuel ne dépend pas de sa contribution. Tel est du moins le cas lorsqu'il y a beaucoup de consommateurs et que la contribution que peut apporter un consommateur individuel ne couvre qu'une petite partie du coût total. ”²

Cette définition renvoie à deux critères: le critère de non exclusion et le critère de non-rivalité.

- Non- rivalité : un bien collectif est un bien consommé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'une diminue les quantités disponibles pour les autres. Cela implique que le coût de production est identique que le bien soit produit pour 1 ou pour 1000.

- Non-exclusion : un bien collectif est un bien dont on ne peut exclure le consommateur moyennant le paiement d'un prix³.

A partir de des deux critères, on définit des biens collectifs purs. Ils sont peu nombreux. En effet stricto sensu l'impossibilité d'exclusion concerne peu de biens : la défense du territoire national semble en faire partie. Comment défendre le territoire sans défendre l'ensemble des membres de ce

² MUSGRAVE R.A., Une théorie pluridimensionnelle de la gestion de l'Etat, reproduit d'après R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance; a Study in Public Economy, Mac Graw Hill, 1959, dans Economie publique, textes choisis, traduits et présentés par Xavier Greffe avec la collaboration de MAGHREB. Kespi et C. Goulon, deuxième édition, Economica, 1978, p.p. 3 à 27.

³ Cette définition se trouve dans tous les manuels d'économie publique. Cf Greffe X., Economie des politiques publiques, Dalloz, 1994, p.111.

territoire ? Mais pour le reste, il convient de distinguer les cas où l'exclusion est trop onéreuse, par exemple un péage à chaque coin de rue ou à l'entrée des villes, mais possible, des cas où l'exclusion est éthiquement inacceptable, mais ne pose aucune difficulté technique, par exemple l'école primaire. Dans ce dernier cas, l'économiste n'a pas grand chose à proposer, le concept n'a plus qu'une valeur de justification ex post de l'existence d'un service public, il ne permet ni de comprendre, ni de proposer puisque la norme naît du sens commun de la justice et n'a rien à voir avec la théorie économique.

En ce qui concerne le premier cas, fondé sur le coût de l'exclusion, l'économie politique naissante, du XVI^e au XVIII^e siècle, a joué un rôle actif dans le développement d'un service public d'infrastructures de transport. On peut souligner toutefois, que l'argumentation était sensiblement différente, et que le réseau de transport était conçu d'un point de vue politique autant qu'économique, les routes devant permettre d'assurer la sécurité extérieure et intérieure autant que le transport des marchandises. Dans ce cadre, il est assez peu pertinent, même si on le peut, de faire payer les voyageurs qui empruntent les routes. Il ne s'agit donc pas uniquement d'une question technique (coût trop élevé), mais également d'une question de point de vue. L'analyse des besoins collectifs dans le cadre de l'économie du bien-être, chez Musgrave par exemple que l'on a cité tout à l'heure, est individualiste. L'Etat doit intervenir uniquement lorsqu'existe des besoins individuels qui ne peuvent être satisfaits par le marché, l'agrégation des préférences individuelles permettant de définir les besoins collectifs, et donc les biens publics qui doivent être produits. L'Etat satisfaisant des besoins individuels, chacun doit payer au prorata de la satisfaction qu'il retire des biens collectifs. Cette problématique n'était évidemment pas celle des économistes du XVII^e siècle, jaloux des prérogatives de l'Etat, seul apte à définir les besoins publics⁴.

La problématique des économistes du bien être ne va pas sans poser de difficultés : d'une part, comment connaître les préférences individuelles en matière de bien collectif ? D'autre part, en supposant qu'on puisse les connaître, comment les agréger afin d'aboutir à une préférence collective permettant de déterminer la quantité à produire ? Enfin, comment organiser un financement conforme aux satisfactions que chacun retire de la production de ces biens collectifs ? Ne serait-ce que parce que la consommation étant collective, un certain nombre d'individus vont

⁴ Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à nos travaux : cf par exemple, CHANTREL Laure, Genèse de l'Economie Politique et constitution de l'Etat moderne: la pensée fiscale en France de la fin du XVI^e au début du XVIII^e siècle, Thèse pour le doctorat es Sciences Economiques, Aix-en-Provence, décembre 1987, *Représentations sociales et croissance économique: riches et pauvres dans les écrits des publicistes financiers au XVII^e siècle*, Revue d'Economie Politique, n°2 1988, mars-avril 1988, PP. 189-208 et *Dépopulation et réforme de la fiscalité en France aux XVI^e - XVII^e siècles*, Population, n)2, 1994, pp. 457 - 480

cacheur leur préférence pour ne pas avoir à payer. Nous faisons référence ici au célèbre cavalier libre de Buchanan⁵.

Tous ces problèmes sont bien connus maintenant. La volonté de construire une fonction de bien être social qui a préoccupé tant de grands économistes au XX^e siècle est probablement une des plus belles impasses de la théorie économique. On n'a jamais pu donner le moindre contenu concret à cette fonction qui est pourtant nécessaire lorsqu'on prétend construire les besoins collectifs à partir de la connaissance des besoins individuels.

Dans quelle mesure ces considérations interviennent-elles dans l'analyse du secteur associatif ? Avant de le préciser, il convient d'expliquer comment les économistes appliquent ces concepts aux associations.

Les associations et l'électeur médian

C'est à partir de l'analyse des marchés politiques que les économistes expliquent la production de biens collectifs par les associations. Un bien collectif, s'il ne concerne qu'une partie de la population, peut ne pas être produit ou peut être produit en quantité insuffisante. C'est l'électeur médian (qui fait basculer la majorité d'un côté ou de l'autre) qui verra ses préférences triomphées, l'homme politique au gouvernement ayant intérêt à s'assurer de son vote afin de maximiser ses chances de réélection⁶.

Le modèle développé par Buchanan et Tullock repose sur une échelle de préférence en matière de choix collectifs qui va du moins au plus. C'est-à-dire que chaque individu détermine la quantité d'un bien collectif qu'il désire et il est possible de classer les individus sur un axe représentant les quantités demandées d'un bien collectif. On peut procéder de la sorte pour l'ensemble des biens collectifs. Organisé dans ce cadre, le vote va rassembler la totalité de la population sur la demande minimale d'un bien collectif puis une partie un peu moins importante de la population sur une demande plus grande et cela jusqu'à la quantité demandée par l'individu médian, quantité qui rassemblera encore une majorité. Au delà, la majorité ne sera pas acquise et la quantité supplémentaire de bien collectif ne sera pas produite.

Bien évidemment, à partir de là, il est clair que les minorités ayant une conception des biens collectifs spécifiques ne pourront pas être satisfaites. La quantité minimale nécessaire pour que le bien soit produit n'obtiendra pas la majorité des votants. On sera donc dans le cas de figure d'oppression des minorités par les majorités.

⁵ BUCHANAN J., The Demand and Supply of Public Goods, Chicago, Rand Macnally, 1968

⁶ BUCHANAN J.M., TULLOCK G., The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy, University of Michigan press, 1^e édition 1962, réédition 1992; JAMES E., The Nonprofit Sector in comparative perspective in POWELL W.W. ed., The Non profit sector - A research Hand Book, Yale University Press, New Haven et Londres, 1987; WEISBROD B., The Nonprofit Economy, Harvard University Press, 1988

On a donc une double carence : une carence du marché qui ne peut assurer la production de biens collectifs du fait de l'impossibilité d'exclusion et une carence du secteur public, incapable de satisfaire des besoins collectifs réels du fait des modes de prises de décision publique.

C'est à ce niveau là que l'association peut jouer son rôle. En créant des associations de personnes ayant le même système de préférence, elle peut produire des biens collectifs financés par des dons et par le bénévolat.

A ce niveau de la réflexion, plusieurs questions méritent d'être posées :

- Comment ses associations vont-elles résoudre le problème du passager clandestin ? Ou autrement dit, pourquoi acceptent-elles de produire des biens collectifs qui vont profiter non seulement à ceux qui participent au financement, mais également à d'autres qui ne participent pas ?
- Quelles sont les activités qui sont concernées par cette approche ? Autrement dit, cette approche est-elle susceptible de décrire l'ensemble du secteur associatif ou seulement une partie ?
- Les biens produits par les associations sont-ils vraiment des biens spécifiques ou produits en nombre insuffisant par les pouvoirs publics ou le marché ? Autrement, est ce vraiment l'insuffisance de l'offre qui préside à la création des associations ou y a-t-il d'autres dynamiques en œuvre ?

La question du passager clandestin est assez intéressante bien qu'un peu périphérique. Elle est intéressante parce qu'elle entre en contradiction avec la conception de la rationalité économique qui supporte l'Economie du bien être. L'individu rationnel de l'Economie du Bien être fait des calculs coûts - avantages très primaires. De ces calculs, découle l'idée qu'on a toujours intérêt à se comporter en passager clandestin. Le passager clandestin est celui qui cache son système de préférence afin de ne pas payer la redevance qu'on pourrait exiger de lui afin de financer la production du bien collectif. Si le bien est produit, il l'obtiendra gratuitement, s'il n'est pas produit il n'aura rien perdu. Alors que si il participe au financement, l'utilité retirée sera négative dans la mesure où l'on payera pour les autres. Comme tout le monde fait le même calcul, le bien ne sera pas produit excepté dans les petites collectivités où le passager clandestin a peur d'être découvert.

L'argument est contradictoire avec la nature du bien collectif. Si le bien est indivisible, l'individu n'a pas à se justifier de consommer un bien qu'il n'a pas demandé. Donnons l'exemple des associations de parents d'élèves qui se battent pour améliorer la situation des élèves dans les écoles, collèges, lycées. Une fois le poste ou les locaux demandés obtenus, l'ensemble des enfants de l'école en bénéficient. Les générations futures aussi en bénéficient. Qui aurait l'idée de rendre l'adhésion aux associations de parents d'élèves obligatoire sous prétexte qu'elles produisent des biens collectifs ? Une chose est sûre: les associations de parents d'élèves n'existeraient pas si les adhérents faisaient les calculs d'épicier que les économistes leur prêtent. D'autre part, le membre d'une association peut accepter de payer pour d'autres, pour des raisons

éthiques ou stratégiques; il peut inclure ce coût dans son calcul s'il est capable d'anticiper que le bien ne sera pas produit autrement.

Si les associations de parents d'élèves existent, c'est que les consommateurs ont une vision moins basse que celle dont les économistes les dotent. Ils ont des systèmes de préférence qui incluent des valeurs morales et politiques, valeurs morales et politiques qui ne doivent pas pouvoir être mises en balance avec les avantages réels ou supposés découlant de l'action. On peut aussi faire l'hypothèse qu'ils sont altruistes et accepteront volontiers pour différents motifs de dépenser du temps et de l'argent pour autrui.

Il est possible cependant de sauver l'idée que les collectivités sont capables de produire des biens collectifs à la condition d'adopter une autre conception de l'individu, individu doté non seulement de capacité de calculs, à court et à moyen terme, mais également de qualités morales.

Une fois à l'abri du passager clandestin, il convient de se demander quel type de biens les associations sont susceptibles de produire dans le cadre théorique défini à partir de l'électeur médian ? En fait, la théorie achoppe sur la même difficulté que la comptabilité nationale: si le vote ne permet pas de faire reconnaître le bien comme un bien collectif, il ne permettra pas plus de dégager des fonds publics pour le financement dudit bien. On se retrouve donc avec un secteur associatif réduit à la portion congrue, du moins en France. Il existe certes, associations de parents d'élèves, comités de quartier, ligues contre le cancer... Mais le cadre théorique ne dit rien sur la prolifération d'associations vivant sur crédits publics.

Cela nous amène directement à notre troisième question. Il faut bien admettre que si les associations vivent de fonds publics, c'est qu'elles produisent des biens dont l'utilité est reconnue par les pouvoirs publics. Dans ce cas, comment se fait-il qu'ils ne soient pas produits par l'Etat ? La théorie ne peut pas apporter de réponse à cette question puisqu'elle procède en établissant des chaînes pseudo logiques, jamais explicitées. L'économiste suppose que lorsque l'Etat ne veut pas financer, les associations se substituent à lui. Mais ce n'est qu'un constat ex post qui fait fi des conditions politiques et idéologiques dans lesquelles les choix de financement ont été faits.

Les représentants de l'Etat peuvent décider, et tout le monde est d'accord pour dire que cette logique est en oeuvre depuis plusieurs années, qu'ils ne produiront pas tel ou tel type d'activités pour des questions d'organisations, d'économies budgétaires, ou parce qu'ils ont besoin de la compétence du secteur associatif.

La part des services sociaux dans les dépenses des associations en France traduit assez bien cette problématique. Les dépenses des services sociaux des associations représentent 28,9% des dépenses totales des associations. Les pouvoirs publics français ont délégué aux associations la gestion des publics fragiles ou pauvres. Sans doute pour bénéficier de la compétence des

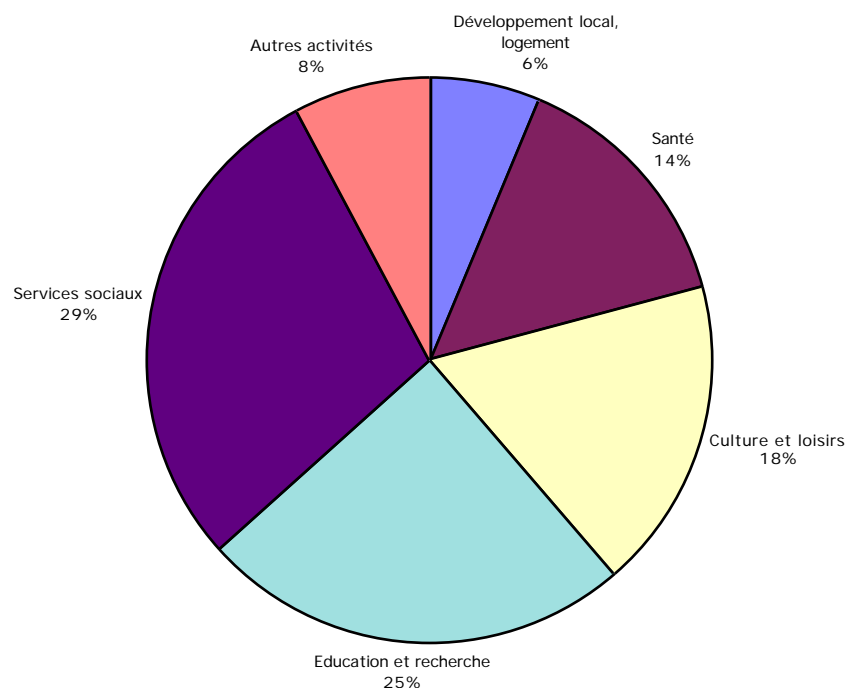
professionnels de ce secteur mais aussi pour pouvoir diminuer les dépenses au gré de la conjoncture économique et sociale. On sait qu'il est plus facile de réduire les subventions aux associations que de reconvertir un personnel fonctionnaire dans une autre activité. Ainsi la gestion des Rmistes ne pose aucun souci prévisionnel, si le nombre de Rmistes augmentent trop, on peut diminuer les subventions par Rmistes, si il diminue, les subventions diminueront d'elles mêmes. L'Etat économise ainsi une gestion prévisionnelle des emplois, plus qu'aléatoire dans ce secteur et il économise également le coût du redéploiement de son personnel. Aux associations d'assurer cette flexibilité ou de fermer boutique lorsque cela n'est plus possible. Enfin, les salaires dans le secteur associatif étant inférieurs aux salaires dans le secteur public, le coût du service rendu par les associations est inférieur.

D'autres logiques ont pu prévaloir moins économiques, plus politiques, et qui expliquent la part des dépenses d'éducation et des financements publics concernant l'éducation dans le secteur associatif. En France, les dépenses courantes d'éducation représente 24,8% des dépenses totales des associations. Ici l'électeur médian pourrait être utilisé a contrario. Les dépenses d'éducation concernent principalement l'enseignement primaire et secondaire catholique. Ce sont des dépenses majoritairement publiques, puisque les écoles catholiques sont sous contrat, et que l'Etat assure le paiement des personnels enseignants. C'est bien parce qu'un nombre suffisant d'électeurs est d'accord pour subventionner les écoles catholiques que celles-ci sont développées en France. Il ne semble donc pas juste d'écrire que les écoles catholiques satisfont une demande hétérogène de biens collectifs qui ne peut être satisfaite par l'Etat du fait de l'intervention de l'électeur médian⁷. La demande n'est pas hétérogène, l'école catholique représente une force politique importante en France, elle est plutôt incompatible avec l'offre publique d'éducation définie comme laïque. On est en présence d'un service qui par nature et non pour des raisons électorales ne peut être fourni par l'Etat. Mais, il est financé par l'Etat. Et le contrat entre l'Etat et les écoles privées donnent une garantie sur la qualité du service offert. L'existence de l'école privée n'est donc pas un produit du dysfonctionnement de l'Etat, elle est plutôt un produit de l'Etat, principal financeur, Etat qui, pour des raisons politiques, accepte de financer un service qu'il ne peut produire. Il n'y a là aucune nécessité économique. D'un point de vue strictement économique, on pourrait même considérer que ce secteur doit être rattaché au secteur public, puisqu'il satisfait principalement un besoin considéré comme public, le besoin d'éducation.

On est là à l'extrême limite des difficultés de ces définitions. L'éducation et la formation représente une part importante du secteur associatif :

⁷ CF Archambault, op. cit., p.210

Poids des dépenses par activité dans la dépense totale du secteur associatif en 1990 en France (en %)



On voit que le secteur éducation et recherche représente 25 % des dépenses du secteur associatif, ce qui est évidemment très important⁸. D'autre part, on connaît la dépendance du secteur associatif par rapport à l'Etat par secteurs d'activité.

⁸ Secteur d'activité interprétation française

secteur 1 : Culture, sport et loisirs

culture et beaux-arts

Sports et loisirs

Tourisme social

Secteur 2 : Education et recherche

Enseignement pré-élémentaire,

Primaire et secondaire

Enseignement supérieur

Autres enseignements

Recherche

Secteur 3 : Santé

Hôpitaux

Maisons de convalescence

Santé mentale

Autres services de santé

Sources de revenu des différents secteurs d'activité, 1990

Secteur d'activité	Ressources publiques (en %)	Ressources privées			Total (en %)
		Recettes privées (en %)	Dons (en %)	Total (en %)	
Culture et loisirs	40,6	55,4	4,0	59,4	100
Education et recherche	73,1	17,1	9,8	26,9	100
Santé	84,1	7,8	8,1	15,9	100
Services sociaux	60,2	35	4,8	39,8	100
Autres activités	33,2	56,9	9,9	66,8	100
Ensemble	59,5	33,5	7,1	40,6	100

Trois secteurs ont un financement qui vient majoritairement de l'Etat : Education et recherche, santé et services sociaux. Et ces secteurs représentent à eux trois 73 % des dépenses du secteur sans but lucratif. Si on regarde les activités de ces trois secteurs, on s'aperçoit qu'ils correspondent tous les trois à des activités traditionnelles de celui qu'on appelait, il y a une vingtaine d'années, l'Etat providence. La production de santé, d'éducation, et l'aide aux personnes âgées et aux handicapées sont des missions de l'Etat providence. Ils correspondent à ce que Musgrave appelle les besoins tutélaires :

“ Ce sont ceux pour lesquels le principe d'exclusion est respecté. Ils sont donc satisfaits par le marché dans la limite de leur demande. Ils deviennent des besoins publics si on leur reconnaît assez de valeur pour que leur satisfaction soit assurée par le budget de l'Etat. ”⁹

Secteur 4 : Services sociaux

Etablissements sociaux (personnes âgées, handicapées, ...)

Associations caritatives

Autres services sociaux

Archambault, op. cit., p.91

⁹ MUSGRAVE, Une théorie pluridimensionnelle de la gestion de l'Etat, reproduit d'après R. Musgrave, The Theory of Public Finance; a Study in Public Economy, Mac Graw Hill, 1959, dans Economie publique, textes choisis, traduits et présentés par Xavier Greffe avec la collaboration de MAGHREB. Kespi et C. Goulon, deuxième édition, Economica, 1978, p.p. 3 à 27.

Or, comme le font remarquer Delorme et André, ces biens comptent pour la plus grande partie des finances publiques¹⁰. Il s'agit en effet des assurances sociales, de l'enseignement, de la santé, du logement...L'argumentation selon laquelle des services d'enseignements gratuits ou des mesures sanitaires gratuites

“ procurent (certes) des avantages immédiats à un élève ou à un malade particulier, mais à part cela, tout le monde gagne à vivre dans une communauté plus instruite et plus saine ”

paraît un peu courte. Après tout, on pourrait aussi bien dire que tout le monde gagne à vivre dans une collectivité plus riche puisque tout le monde bénéficie des gains de productivité même ceux qui n'en sont pas à l'origine et justifier ainsi la nationalisation de toute l'économie.

En fait, selon Delorme et André,

“ il s'agit d'un artifice de classement, qui introduit une conception de l'Etat tuteur des agents peu compatible avec le cadre individualiste. On retrouverait alors la notion de biens publics, les biens produits par l'Etat au sens large, définis institutionnellement et non à partir des caractéristiques intrinsèques ”¹¹

On peut effectivement plaider pour une approche institutionnelle qui serait alternative à une approche objective fondée sur une rationalité individuelle transposée au domaine public. Et cela aussi bien dans le domaine de la production de biens publics par l'Etat que dans le domaine de la production associative financée sur fonds public. On peut noter que les associations produisant des biens publics et financées par l'Etat, emploient moins de bénévoles proportionnellement à leur activité que les autres :

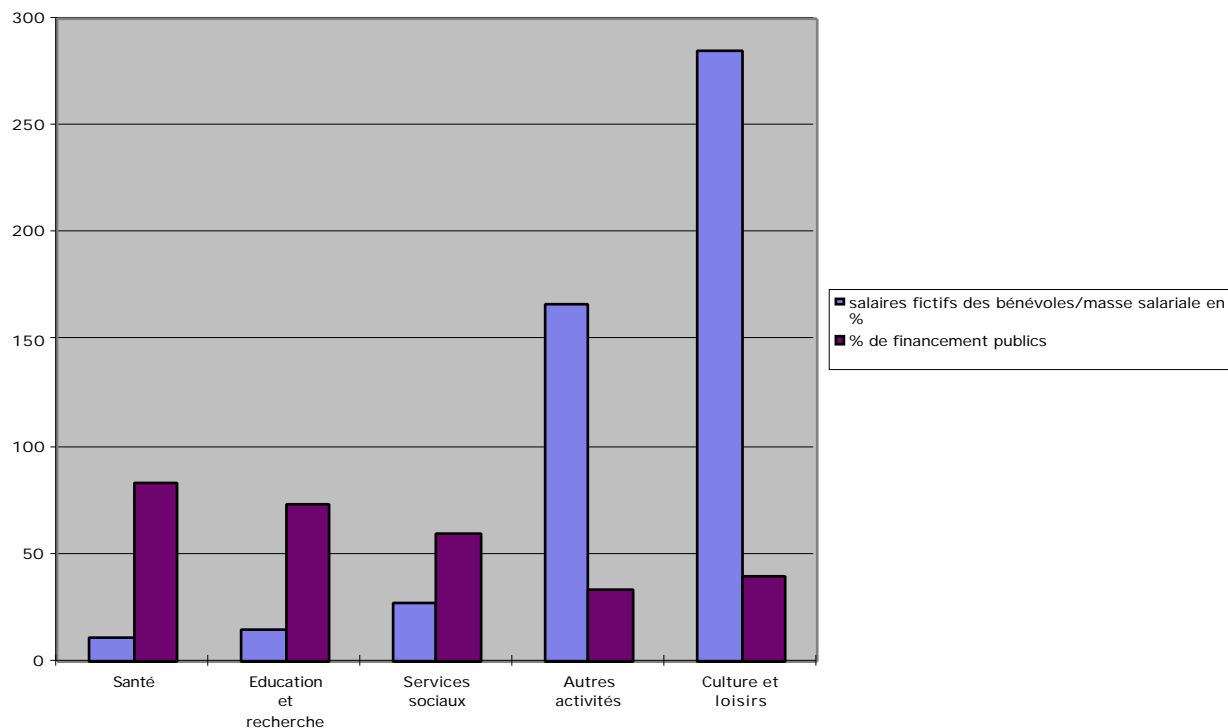
	Masse salariale annuelle (en millions de francs)	salaires annuels fictifs des bénévoles (en millions de francs)	rapport des salaires fictifs aux salaires réels (en %)	% des financements publics
Culture et loisirs	10 885	30 988	284,69	40,6
Education et recherche	41 106	6 270	15,25	73,1
Santé	20 447	2 405	11,76	84,1
Services sociaux	44 035	12 362	28,07	60,2
Autres activités	13 466	22 443	166,66	33,2
Ensemble	129 939	74 468	57,31	59,5

¹⁰ DELORME R. Et ANDRÉ Ch., L'Etat et l'économie: un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France: 1870-1980, Paris, Le Seuil, 1987.

¹¹ DELORME et ANDRÉ, op. cit.

On peut représenter ce tableau sous forme de graphique. La corrélation sera d'autant plus frappante

Rapport entre l'importance des salaires fictifs des bénévoles, les salaires réels et les financements publics



On arrive maintenant à une typologie un peu différente de celle qu'on avait au départ :

Etat et associations : production et financement des biens publics et des biens collectifs

	Biens publics tutélaires		Biens collectifs	
Production	Associations	Etat	Associations	Etat
Financement principal	Subvention de l'Etat	Impôt	Dons + ventes	Impôt
Activité	Santé Education Formation Etablissements sociaux	Santé Education Formation Etablissements sociaux	Associations caritatives; Associations de défense de l'environnement Mutuelles Associations civiques et de défense Culture et loisir *	Défense nationale Justice Police Transports
Classification dans la comptabilité nationale française	Secteur public	Secteur public	Secteur des administrations privées (sauf mutuelles)	Secteur public

* secteur hybride, puisque 40% de ses financements proviennent de l'Etat.

A l'intérieur de la catégorie biens publics produits par les associations et financés par l'Etat, on peut créer des sous-catégories reposant sur les motifs de la délégation de l'Etat :

Motifs de la délégation de l'Etat aux associations	Exemples
politique	éducation : écoles catholiques maison de retraites
compétence spécifique	prise en charge des jeunes dans les quartiers association d'handicapés
flexibilité coûts moindres	associations de formation associations d'insertion

Notre démarche aboutit à mettre en évidence un secteur public officieux à l'intérieur du secteur associatif, dotés des mêmes objectifs que le secteur public (production de biens publics), où le bénévolat occupe une faible place (le bénévolat étant quand même la carte d'identité du secteur associatif), financé par l'Etat (principalement) mais où les contraintes organisationnelles sont bien moins fortes que dans le secteur public officiel.

Quel est le coût de cette flexibilité dont bénéficient les pouvoirs publics ? C'est la question à laquelle nous allons apporter quelques éléments de réponse maintenant, mais c'est une vaste question qui mériterait bien d'autres approfondissements.

Les associations et les contraintes financières : deux exemples

Les deux exemples retenus sont les CEMEA¹², association nationale, dont nous avons étudié l'activité en Languedoc-Roussillon et le FR MJC du Languedoc Roussillon. Ces deux associations sont assez différentes puisque l'une produit principalement de la culture et des loisirs (FR-MJC) et l'autre principalement de la formation et de l'insertion (CEMEA). On a vu que le secteur de la culture et des loisirs était un secteur hybride puisque 40 % de ses financements proviennent de l'Etat, mais que le poids du bénévolat y est extrêmement important, alors que la formation et l'insertion entrent bien dans la catégorie secteur public parallèle.

On va vérifier ces affirmations au niveau de ces deux associations :

¹² Sur les CEMEA, on consultera Briand M., Broutin E., Lambert M. Rizzo L., *L'éducation populaire confrontée à l'insertion : le Cemea Languedoc-Roussillon*, Etude coordonnée par F. Taversaz, publié dans LAVILLE J.L. ET SAINSAULIEU R., *Sociologie de l'association*, Desclée de Brouwer, 1997

Structure des financements des CEMEA et de la FR-MJC

années	part des produits d'activités	dans les recettes totales
	FR MJC	CEMEA
1986	2,57	91,49
1987	4,06	81,62
1988	15,04	88,72
1989	13,13	100,71
1990	17,06	98,78
1991	16,61	84,33
1992	20,94	85,83
1993	14,74	90,52
1994	19,14	79,83
1995	15,31	78,64
1996	17,24	84,53
1997	21,67	89,89

En fait, les produits d'activité ne sont pas une bonne mesure de la participation de l'Etat au financement des associations, dans la mesure où une part importante des crédits versées par les différentes institutions publiques correspondent à des actions spécifiques et sont donc comptabilisés dans les produits d'activité. Dans la comptabilité de la FR-MJC, il n'est pas possible de distinguer l'origine des financements des activités. Par contre les subventions sont inscrites explicitement. La somme des différentes subventions à laquelle il convient d'ajouter les indemnités de sécurité sociale représente le complément des produits d'activité. Par conséquent, une chose est sûre, c'est que les recettes privées de la FR-MJC ne peuvent pas être supérieures au produit de l'activité.

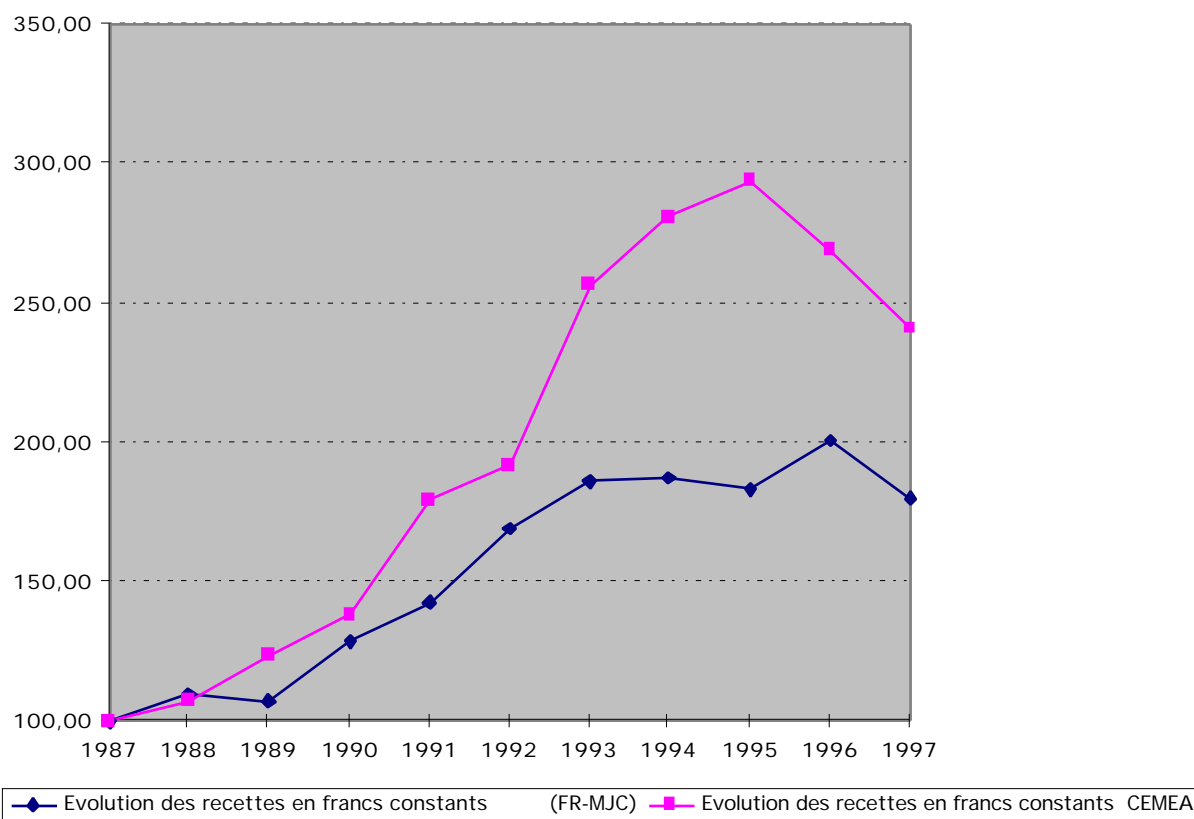
D'autre part, dans les produits d'activité, on trouve des fonds en provenance du FNDVA, ces fonds, publics, atteignent à peu près 10 % des produits d'activité (121 000 francs en 1997). On peut donc en conclure que la FR-MJC est un peu atypique dans la mesure où les financements de l'Etat (et en particulier les subventions) atteignent une proportion plus élevée que celle qu'ils atteignent dans le sous-secteur culture et loisir (40% dans le sous-secteur contre un maximum de 19 % à la FR-MJC). Cette association est donc fortement dépendante du comportement des institutions publiques.

En ce qui concerne les CEMEA, on a plus de précisions sur l'origine des fonds.

	% des financements publics
1987	46,43%
1988	57,36%
1989	60,16%
1990	75,94%
1991	57,27%
1992	61,24%
1993	72,90%
1994	64,31%
1995	59,98%
1996	52,71%
1997	53,55%

Les fluctuations très marquées correspondent en autres choses aux changements dans la gestion des CEMEA, qui ont une gestion de plus en plus décentralisée. Avec une marge d'erreur élevée due à cette décentralisation (sous-évaluation des fonds publics), reste une part importante de recettes en provenance des institutions publiques.

On peut noter deux choses : d'une part l'évolution des recettes d'hébergement, de restauration, droits d'inscription et frais de scolarité a suivi l'évolution générale des recettes. La deuxième chose, c'est que les CEMEA Languedoc-Roussillon ont une augmentation très nette de leur activité sur la période considérée. Il faut toutefois prendre ces chiffres avec précaution. En effet, jusqu'en 1995 les salaires des personnes en contrat à durée déterminée étaient payés par le centre (Paris) et le centre prélevait une part des subventions versées au niveau national pour payer les salaires. Il reste qu'entre 1987 et 1995, la structure du financement n'a pas changé et que les recettes en francs constants sont passées de 100 à 281 (indice base 100 : 1987). Par conséquent on peut constater une augmentation des recettes importantes. Il en va de même pour la FR-MJC dont l'indice passe de 100 à 180.



Si les contraintes s'exercent, ce n'est pas, par conséquent, au niveau du montant des financements publics en moyenne période, qui, au contraire, en suivant une progression constante permettent aux associations de se développer.

Par contre, on peut constater, d'une part, des fortes fluctuations dans l'origine des financements publics qui supposent des adaptations nécessaires de l'activité, les différentes institutions n'étant pas demandeuses des mêmes services ; d'autre part, une diminution de l'activité à partir de 1995, dont il convient d'expliquer l'origine et les conséquences.

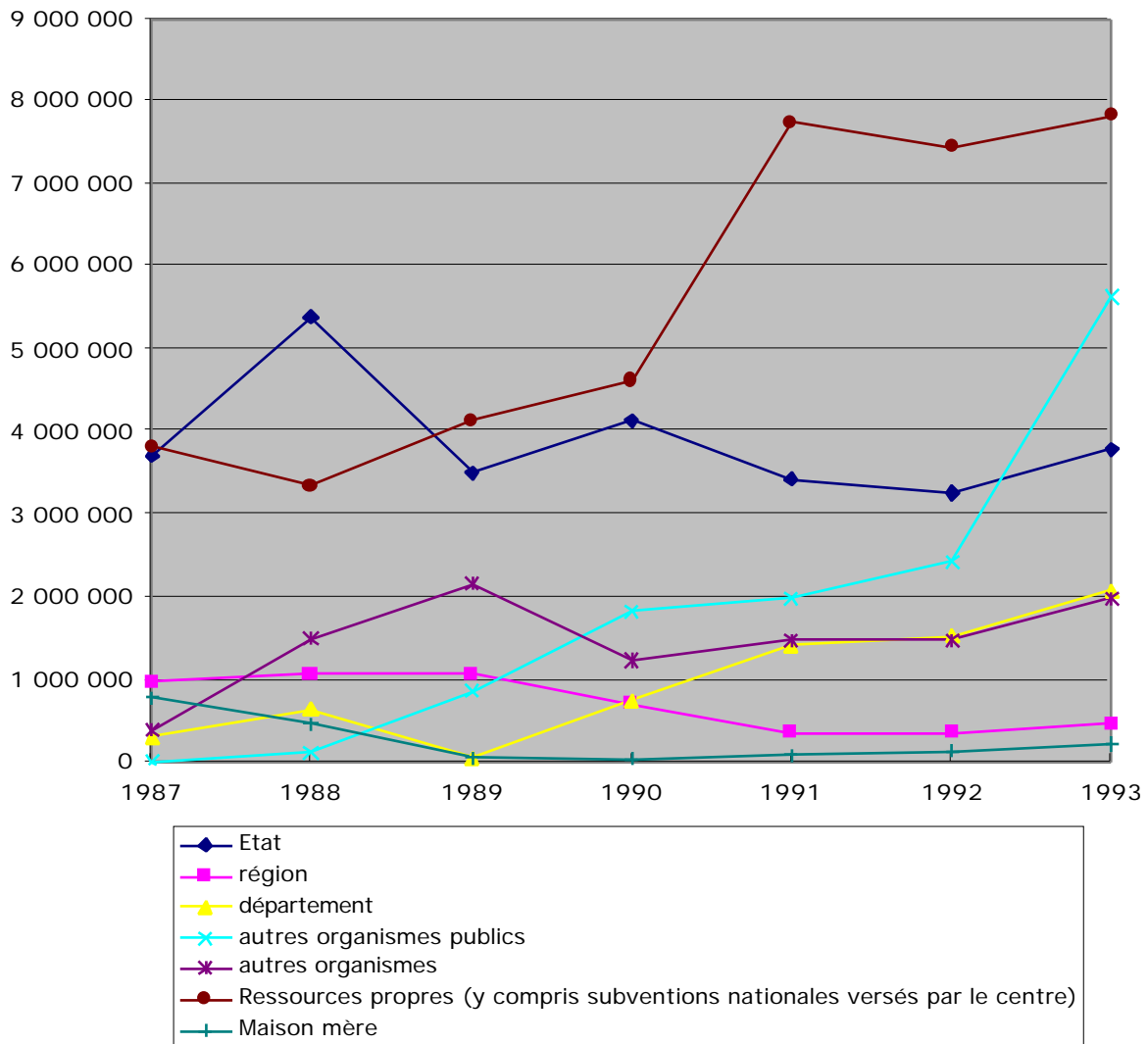
Instabilité de l'origine des financements et variation des recettes totales

Le tableau de la page suivante montre l'instabilité des sources de financement des CEMEA.

- Plusieurs grandes tendances peuvent être soulignées:
- la montée en puissance des crédits en provenance du département traduisant la montée en puissance de l'encadrement des Rmistes (actions d'insertion du RMI);
-
- l'extrême instabilité des recettes en provenance de la Région : chaque année, les contrats de formation doivent être renégociés avec la région et les résultats sont extrêmement aléatoires. D'autre part, les tarifs par stagiaires proposés par la Région sont faibles. Les CEMEA estiment que certaines actions ne sont pas rentables pour eux, compte tenu du fait qu'ils respectent les conventions collectives et que l'ancienneté du personnel s'accroît et qu'une part importante de

leur personnel sous contrat est en contrat à durée indéterminée. De sorte que leur charge salariale est importante par rapport à d'autres associations et en augmentation par rapport à leurs recettes.

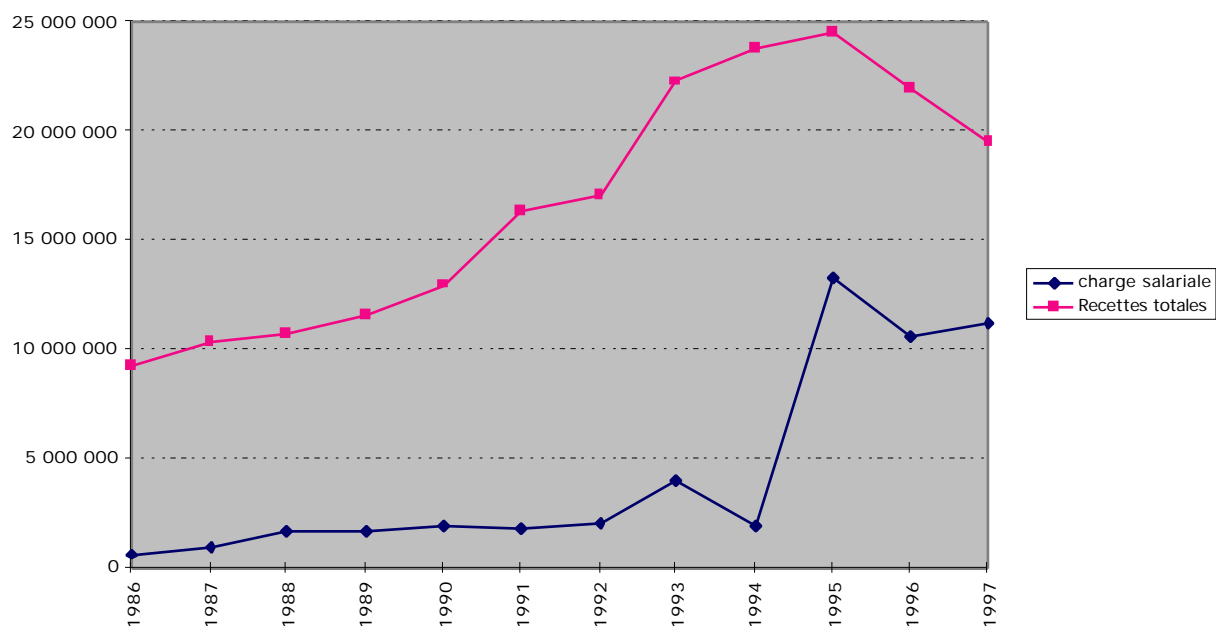
Evolution des recettes par nature en francs courants CEMEA



- La baisse des ressources propres qui englobent la quote part des subventions reçues par le centre et versées aux CEMEA LR. Cette baisse correspond à un désengagement de l'Etat central qui diminue ses subventions aux associations.
- Enfin une croissance rapide des financements en provenance des « autres organismes publics » en 1994 suivie d'une diminution progressive et importante depuis. Cela correspond d'une part à une instabilité des financements en provenance de la commission des communautés européennes. D'autre part, sont comptabilisés dans les autres organismes publics, les fonds en provenance de la DDTE-FNE (fonds national de l'emploi) qui ont été

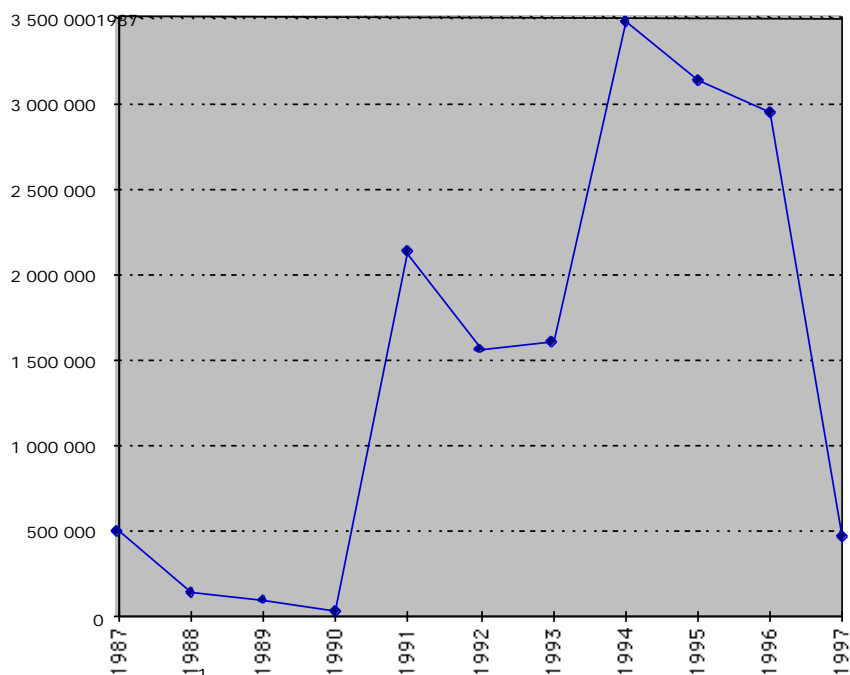
importants en 1994 : action sur l'illétrisme, action PAQUE (action d'insertion). Depuis, l'action PAQUE a disparu, ce qui a mis les CEMEA en difficulté. En effet, le personnel qui s'occupe de l'insertion aux CEMEA est difficilement reconvertible. Aussi après la disparition de cette action, les CEMEA ont été obligés de licencier. Un plan social a été mis en place afin de restreindre la masse salariale. Le nombre d'emplois équivalent temps plein a diminué de près de 14 en 1996 par rapport à 1995. Ce plan social traduit la nécessité de s'adapter à une baisse des recettes et à un changement d'orientation de l'activité.

Evolution des charges salariales et des recettes des CEMEA LR entre 1987 et 1997 (en francs courants)



Enfin, on peut souligner une dernière contrainte qui pèse sur les associations et en particulier sur les CEMEA : c'est le passage d'un financement fondé sur les subventions à un financement fondé sur des actions.

Subventions des organismes publics en francs courants

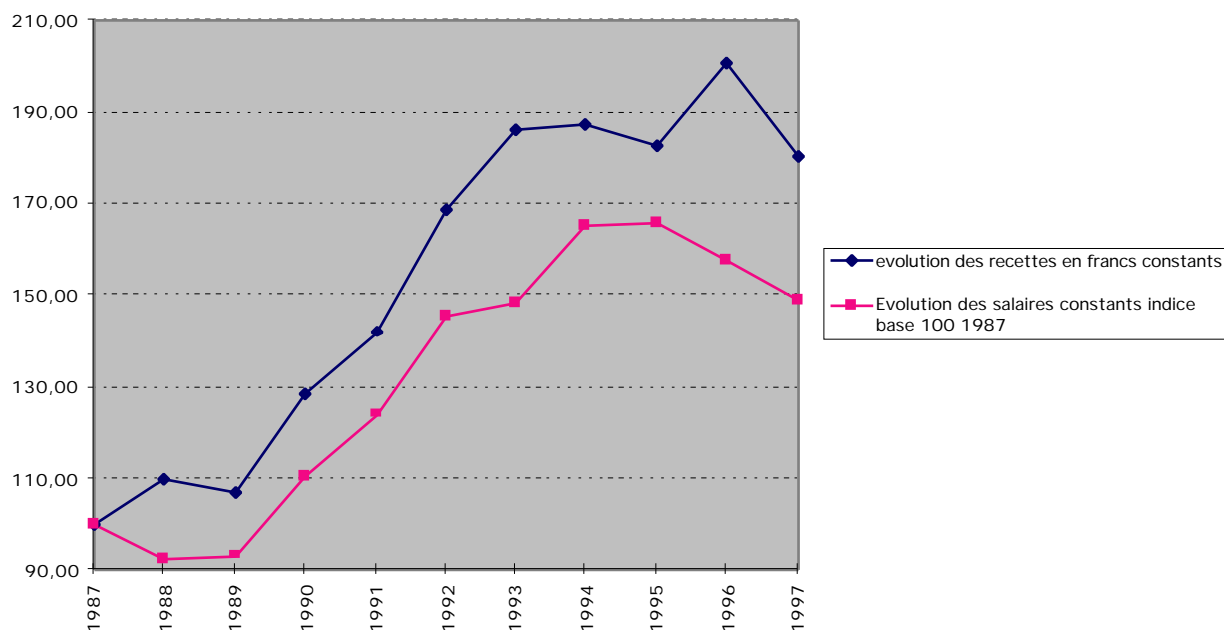


Cette diminution de la part des subventions contraint les CEMEA à accroître les démarches pour trouver des financements. Cela entraîne des coûts supplémentaires importants.

Il reste que jusqu'en 1995, les CEMEA avaient pu développer leur action de façon relativement continue, même si les changements de provenance des fonds les contraignaient à reconvertir en permanence leur personnel. D'autre part, il convient de souligner que la décentralisation de la gestion des CEMEA a accompagné la décentralisation des financements publics. Les négociations se faisant davantage sur place, il est nécessaire que les crédits soient gérés au niveau régional.

En ce qui concerne la FR-MJC, on observe deux diminutions de leurs recettes: une en 1995, une en 1997. En 1995, la diminution s'explique par la variation de deux postes correspondant à des activités spécifiques : exposition Einstein dont les fonds diminuent et les échanges internationaux. Sinon, on peut souligner une relative stabilité dans l'augmentation des financements publics. A l'exception des subventions générales en provenance de l'Etat qui diminuent de moitié (de 221 000 francs à 133 000 francs). Mais cette baisse est plus que compensée par l'augmentation des subventions communales. Comment la FR-MJC s'adapte-t-elle à la disparition obligatoire de certaines actions à caractère temporaire ?

Evolution en francs constants des recettes totales et des coûts salariaux (1987-1997), indice base 100 1987



Une baisse de la masse salariale en 1996 suit la baisse des recettes de 1995 et se poursuit en 1997, année où les recettes diminuent à nouveau. La baisse de 1996 arrive assez tardivement alors que l'association est en reprise d'activités de sorte qu'on peut supposer que la baisse de 97 est plutôt la conséquence de la baisse de l'emploi que sa cause. Mais cela reste à vérifier.

Il est à noter, après vérification, que les variations de la masse salariale ne correspondent pas aux variations des FONJEP. Par conséquent, elles relèvent bien d'une politique salariale. Cet élément est confirmé par l'apparition, à partir de 1992, d'indemnités de licenciement (47 000 francs, qui atteignent 80 000 francs en 1996 et 120 000 francs en 1997). Certes ce sont des petites sommes mais qui traduisent la nécessité pour la FR-MJC de faire des ajustements.

En conclusion, on peut dire que les contraintes qui s'exercent sur les associations sont beaucoup plus des contraintes de court terme que de moyen terme. A moyen terme, elles ont vu croître leur activité et leur masse salariale à peu près parallèlement. Leur problème est donc beaucoup plus de s'adapter aux fluctuations des recettes sur le court terme et aux changements d'activité qu'elles impliquent.

Pour compléter ce bilan, il aurait fallu avoir les bilans sociaux. Cela aurait permis une comparaison avec le secteur public qui nous manque ici. En effet, si il apparaît au vu de l'étude que les pouvoirs

publics gagnent en flexibilité (actions engagées non reconduites, variation des subventions), on ne peut rien dire sur le gain en dépenses. Seulement, la FR-MJC n'a pas de bilan social et les CEMEA ont des bilans au niveau national. Il est toutefois possible de les exploiter. Mais nous n'avons pas (encore) réussi à les obtenir.

L'intérêt de ce « détour » par deux grandes associations réside dans le fait qu'elles sont en mesure de présenter une comptabilité suffisamment fidèle à la réalité pour pouvoir faire apparaître, à partir de leurs comptes, les quelques grandes tendances dont il vient d'être question. Pour les petites associations que nous avons observées, il n'en va pas de même, ne serait-ce que parce qu'elles n'ont pas une grande ancienneté pour certaines ou encore parce que leur comptabilité est beaucoup moins précise. Force nous a été de nous en remettre encore une fois au discours de leurs responsables afin de savoir quelles étaient les contraintes qu'ils identifiaient et comment ils parvenaient à s'y adapter. De ce point de vue, comme dans le cas des grandes associations, le personnel constitue une variable d'ajustement non négligeable et elles sont obligées de multiplier les partenariats financiers. Le plus souvent, ces associations obtiennent quelques financements un peu importants, qui leur permettent d'assurer l'essentiel, la pérennité de la structure, qu'elles doivent compléter par des financements plus ponctuels.