

décembre 2011

Comprendre l'environnement, un « point de passage obligé » dans l'analyse de la viabilité des activités associatives

En bref

L'analyse de la viabilité des activités et de l'emploi repose en partie sur la compréhension de l'environnement ou, plus précisément, sur l'analyse de l'inscription du projet dans l'environnement : il s'agit d'analyser d'abord d'analyser globalement comment les risques et les opportunités sont pris en compte, car cette capacité d'ancrage est centrale pour asseoir la viabilité des activités. Cette approche générale s'apparente à un pré-diagnostic qui peut conduire à poser un ensemble de constats de départ relatifs à la démarche de l'association dans l'analyse de son environnement.

Mots clés

Viabilité ; environnement des associations ; actualités du secteur social, médico-social et santé.

Auteur

Christine Chognot, adjointe au directeur général, Uniopss
Avec la contribution des conseillers techniques de l'Uniopss

Plan

- I- Un long mouvement de fond, qui bute finalement sur les équilibres de la protection sociale
- II- Les « clignotants » de l'environnement dans l'action sociale, médico-sociale et la santé

L'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés à but non lucratif sanitaires et sociaux) est le Centre national d'animation et de ressources (Cnar) Action sociale, médico-sociale et santé au sein du Dispositif local d'accompagnement (DLA), dispositif national d'appui aux activités et services d'utilité sociale.

Plus d'informations sur ce dispositif : <http://www.avise.org>

Dans le cadre de cette mission, l'Uniopss propose des « fiches pratiques » pour outiller les associations et les accompagner dans leur démarche de pérennisation de leurs activités d'utilité sociale afin de consolider et développer les emplois. Elles sont notamment accessibles aux adhérents de l'Uniopss et des Uriopss identifiés, sur les sites Internet du réseau Uniopss-Uriopss.

Plus d'information sur l'Uniopss : <http://www.uniopss.asso.fr>

Ces fiches sont la propriété de l'Uniopss. Elles ne peuvent être reproduites sans son consentement écrit.

Les associations représentent environ 35 000 établissements et services intervenant dans l'action sociale, médico-sociale et la santé ; elles y emploient plus de 970 000 personnes. Dans un secteur où les activités sont articulées pour une large part à la protection sociale, la régulation relève de principes posés pour l'essentiel dans les années 1970 (avec la grande loi hospitalière, puis la grande loi sur les institutions sociales et médico-sociales), mais profondément revus depuis. Les réformes ont, par stratifications successives, modifié l'environnement institutionnel dans lequel s'inscrivent les activités associatives, sans pour avoir pour autant stabilisé un système de régulation. Toute association est donc, potentiellement, inscrite dans un environnement mouvant, porteur d'incertitudes. En prendre la mesure n'est pas affirmer le déterminisme absolu d'évolutions incontournables. Il s'agit plutôt - et même au contraire - de nommer des éléments de veille et de vigilance, susceptibles de déterminer des actions d'ajustement pour inscrire le projet dans un environnement mieux balisé, voire pour agir sur l'environnement lui-même.

I- Un long mouvement de fond, qui bute finalement sur les équilibres de la protection sociale

L'analyse de l'environnement suppose une acculturation effective au secteur ; celles-ci suppose notamment de comprendre les réformes, leur état du moment et les perspectives qu'elles permettent (ou non) de tracer. Le champ des activités associatives est très large et la difficulté, pour tout généraliste qui les aborde, est souvent celle de se repérer pour identifier des éléments essentiels utiles aux choix à opérer. Pour simplifier, on peut retenir cinq grands mouvements qui ont, ces dernières années, remodelé le paysage institutionnel.

La nécessité de la maîtrise budgétaire dans le domaine de la santé et des politiques sociales s'est assez rapidement imposée, dès lors que la fin des trente glorieuses faisait à la fois émerger le problème du chômage et l'exigence de contenir les comptes de la protection sociale ; le développement des activités a été plus rigoureusement cerné à certains secteurs jugés sous dotés en lits ou places (exemple : la médicalisation des établissements pour personnes âgées ou l'accueil des jeunes adultes handicapés à leur sortie des établissements pour enfants et adolescents).

La décentralisation des « compétences » (les attributions) en matière sociale de l'Etat aux Départements a été engagée au début des années 80, enclenchant un mouvement durable qui aboutit à ce que, à ce jour, l'Etat assume des responsabilités résiduelles dans le champ social en termes de financement, tout en demeurant acteur majeur de la régulation par le canal de ces prérogatives affirmées dans le champ de la politique de la santé et du médico-social.

La déconcentration, associée à la réforme de la gouvernance de la Sécurité Sociale, a parallèlement modifié les modes d'intervention des services de l'Etat, dont les prérogatives, couplées à celle de l'Agence Régionale de Santé, sont finalement renforcées.

Les référentiels des politiques publiques ont profondément évolué, avec un double courant de technicisation (mécanismes de convergence tarifaire, formatage descendant des appels à projet, ...) et de marchandisation (mise en concurrence entre des « opérateurs » dont le statut public, privé non lucratif ou lucratif importe peu ; politiques favorisant, dans les services aux personnes par exemple, l'émergence d'un marché où l'entreprise commerciale et l'emploi de gré à gré vont se développer, ...).

L'influence de la construction européenne a directement pesé sur les règles applicables au financement des activités d'intérêt général, accentuant les exigences de mise en concurrence. Elle n'a induit qu'une coordination limitée des politiques sociales nationales. Mais la crise européenne laisse ouverte la question des solutions pour l'avenir, la perspective d'une approche plus minimaliste de la protection sociale faisant partie des scénarios envisagés.

Avec cet arrière plan, la « rentrée sociale » de l'automne 2011 a été l'occasion de poser un ensemble de constats qui, pour la plupart, s'inscrivent en continuité : le changement de logique du pilotage des politiques publiques est acté ; il rend désormais plus difficile - voire impossible - la démarche dite « ascendante » de porteurs de projets identifiant des besoins et demandant ensuite aux pouvoirs publics une reconnaissance et un financement.

Au-delà se pose la question majeure du rôle et des équilibres de la protection sociale. La crise économique et financière mondiale - et son impact sur l'économie française - ont, par un effet d'onde de choc, encore accentué les tensions qui traversent les activités associatives. Dans ce contexte, les finances de la protection sociale sont fragilisées : l'ensemble des composantes est en déficit ou en passe de le devenir ; le régime général de la Sécurité sociale maintient un niveau de déficit historique, l'assurance chômage pâtit du haut niveau de chômage, les

Départements peinent à financer leurs obligations en matière d'action sociale, l'État restreint ses dépenses d'intervention sociale. La fin de l'année 2011 est d'ailleurs l'occasion, pour nombre de réseaux associatifs, d'interpeller les candidats aux élections présidentielles et législatives sur les réponses attendues afin que la crise ne pèse pas sur les personnes les plus en difficulté. La place des politiques sociales dans une économie ouverte, le devenir de la protection sociale à l'heure de la crise européenne, la prise en compte de la société civile dans les politiques de cohésion sociale, sont autant de rendez-vous politiques majeurs pour les échéances qui s'annoncent.

Finalement, le secteur est paradoxalement traversé de mouvements de fond assez clairs, mais non aboutis : un train permanent de réformes semble passer, sans complètement trancher ni résoudre les problèmes posés. Ainsi, la régulation marchande demeure complètement hybridée du modèle tutélaire ; la décentralisation et la déconcentration n'ont pas encore, trente ans après les impulsions décisives des années 80, permis de poser un cadre de politiques publiques transversales et cohérentes sur le territoire ; la recomposition des prérogatives entre les régions (plutôt axées sur les enjeux économiques) et les départements (sur les questions sociales) achoppe dans la mise en œuvre de réponses globales et structurelles pour lutter contre l'exclusion et le retour à l'emploi, qui supposent de jouer parallèlement sur les deux registres de l'accompagnement social et de l'accès au monde économique, etc. Les acteurs - décideurs publics, porteurs de projets - agissent donc dans un environnement souvent complexe, dans lequel il leur faut identifier les « chemins possibles ».

II- Les « clignotants » de l'environnement dans l'action sociale, médico-sociale et la santé

Quelques traits majeurs, susceptibles d'interférer sur la viabilité de l'activité de telle ou telle association, sont identifiables. Certes les caractéristiques globales du contexte ne permettent pas de définir mécaniquement l'environnement d'une situation particulière, mais elles permettent de raisonner de manière globale en prenant en compte des paramètres essentiels pour l'analyse de la viabilité.

1) Lutte contre la pauvreté et l'exclusion : financements sous contrainte, besoins croissants

La pauvreté, accentuée par la crise, demeure un problème majeur et la ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, avait réaffirmé fin 2010 le projet gouvernemental de réduction de la pauvreté d'un tiers en 5 ans (2007-2012). L'Union européenne, pour sa part, s'est donnée comme objectif la réduction du nombre de pauvres de 20 millions d'ici 2020 sur 120 millions (soit un sixième). Mais les associations constatent une forte détérioration de la situation en 2009 et 2010, comme l'atteste notamment la hausse importante des personnes qui font appel à l'aide alimentaire. Un autre indicateur est le nombre de bénéficiaires du RSA socle, qui a crû de 10 % entre juin 2009 et juin 2010.

Dans ce contexte, les associations sont en butte aux insuffisances de crédits résultant de la tension pesant sur les finances publiques. La situation financière des CHRS, dans ce contexte, est souvent particulièrement délicate. L'analyse de l'environnement suppose d'étudier comment, au-delà des facteurs généraux qui de fait réduisent considérablement les marges de manœuvre, peuvent émerger des stratégies institutionnelles renouvelées.

2) Enfance, jeunesse : les défis des politiques publiques à construire

Face à la précarisation grandissante des familles, dont les enfants et les jeunes sont les premières victimes, et dans un contexte politique qui porte en outre plutôt à réduire les enjeux à ceux de la jeunesse délinquante, les associations affirment l'urgence d'une véritable politique de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse qui garantisse un accès de tous aux droits fondamentaux reconnus dans la convention internationale des droits de l'enfant : droit de vivre en famille, à un logement décent, à l'accès aux soins, à l'éducation, aux loisirs. La demande, portée dans le cadre de la campagne des élections présidentielles, est bien celle d'une perspective générale et volontariste de la politique publique.

Parfois loin de ces débats politiques fondamentaux, la réalité des situations des associations sur le terrain peut s'avérer, de fait, très variable. Les activités exercées dans le domaine de la jeunesse en difficulté s'inscrivent dans un contexte institutionnel complexe, et parfois tendu, mêlant selon les cas les attributions des Conseils généraux et celles des Directions régionales de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. L'inscription dans les politiques publiques et le

statut de l'activité – autorisation, appel d'offre, financement, ...- sont alors des éléments centraux de l'analyse de l'environnement.

Les activités exercées dans le domaine de la petite enfance sont quant à elle de plus en plus directement placées dans le champ concurrentiel (elles peuvent désormais relever d'une délégation de attribuée par la municipalité pour une durée déterminée). Leur modèle économique est parallèlement en phase de réajustement, avec d'un côté une professionnalisation de l'emploi assise sur l'adoption d'une convention collective étendue et, de l'autre, des modes de fonctionnement et de financement rendus plus flexibles. Les questions essentielles du rapport à l'environnement sont alors souvent non seulement celles du statut de l'activité, mais aussi celles de l'ancrage associatif territorial de proximité – le réseau des parents, notamment, et les ressources en appui et en expertise qu'il recèle – et enfin celles de l'affiliation – réseau fédératif local ou national, organisation employeur, qui est facteur important de la construction de politiques consolidées.

3) Politiques du handicap : avancées et incertitudes

La Conférence nationale du handicap instaurée par la loi du 11 février 2005 a eu lieu pour la deuxième fois en juin 2011. Elle a permis de confirmer différents objectifs, en matière de scolarisation et d'emploi notamment. Mais les évolutions attendues demeurent en butte aux effets de la rigueur financière, qui obère tant la mise en accessibilité de la cité, que l'amélioration des ressources des personnes, la prise compte du vieillissement des personnes en situation de handicap ou encore le développement d'une offre d'accompagnement de qualité.

Les activités associatives supposent en tous cas d'être réinscrites dans les politiques publiques territoriales. Les liens avec les MDPH et l'inscription dans les schémas en construction sous l'égide de l'ARS sont, dans ce contexte, des éléments-clés de l'analyse de l'environnement.

4) Personnes Âgées : des projets en butte au report du débat national sur la dépendance

À l'issue des travaux des groupes nationaux de réflexion sur la dépendance, et malgré les divers rapports et propositions remis au gouvernement les mesures structurelles attendues pour la compensation de la dépendance – que les mouvements associatifs réclament sous la forme d'un droit universel pour toutes les personnes ayant besoin d'aide dans leur autonomie, quel que soit leur âge – n'ont pu être adoptées. Dans ce contexte, les activités des associations dans l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées sont souvent en tension : les réformes entreprises en matière de tarification n'ont pas été menées à terme, la politique de généralisation des contrats d'objectifs et de moyens n'a pas nécessairement été tenue, l'adéquation entre besoins et moyens financiers, à l'échelle d'un établissement, n'a pas parfois pu être stabilisée.

L'analyse de l'environnement suppose donc de mettre en évidence l'avancée des réformes générales – avec les questions qu'elles laissent sans réponse – mais aussi les choix des décideurs locaux – ARS, Conseil Général, CAF, ... – qui constituent un ensemble de paramètres face auxquels l'association pourra échafauder son projet, conjuguant ajustements à court terme et visée à moyen terme.

5) Aide et soins au domicile ou à partir du domicile : les enjeux d'un contexte critique

De nombreuses alertes ont été lancées ces dernières années par les fédérations d'associations d'aide à domicile. Après un diagnostic partagé avec l'État et de nombreux acteurs institutionnels, la question demeure celle des mesures qui seront effectivement prises par les pouvoirs publics. Le conseil de la CNSA a affirmé à plusieurs reprises la nécessité de la mise en place d'un fonds d'intervention pour venir en aide à ce secteur ; la création de ce fonds, différée dans le cadre du report de la grande réforme du financement de la dépendance, demeure un enjeu essentiel. Parallèlement, se pose toujours la question des effets de la suppression des exonérations de charges sociales sur les services à la personne, qui a contribué à dégrader encore la situation. Alors que le plan Borloo de 2005 a fait basculer dans le champ concurrentiel l'ensemble du secteur de l'aide à domicile, qu'il s'agisse de services aux personnes fragiles ou de services aux particuliers, ces « effets de système » ont pesé sur le secteur. Les associations militent pour des mesures de court terme – le fonds d'intervention – et pour une politique à moyen terme qui reconnaisse la spécificité de leur réponse sociale et non lucrative, sans amalgame avec le « marché » des services à domicile. Dans cette perspective, la réforme de la tarification devrait être une étape majeure. Les financements globalement alloués, alors

que la structuration de l'emploi par une convention collective étendue est une étape fondamentale pour les associations, relèvent d'un choix politique décisif.

Les SSIAD, de leur côté, sont également face aux enjeux d'une réforme de financement et de tarification. Les CSI, enfin, attendent un avenant à la convention nationale des centres de santé valorisant le travail de coordination infirmière.

L'analyse de l'environnement, marqué le plus souvent de risques et de contraintes, suppose donc la mise en évidence des lignes de fond, l'identification de leur impact, et le questionnement des modes d'ajustement à court et moyen terme mis en place.

6) Les effets de l'installation des Agences régionales sur les activités dans le champ de la santé

Les Agences régionales de santé (ARS) ont assis leur fonctionnement en impulsant le plus souvent une politique de rationalisation, d'économies d'échelles, d'incitation à la performance, conformément au contrat pluriannuel d'objectif et de moyens qui les lie à leur ministère de tutelle ; en résumé, la hausse tendancielle des dépenses d'assurance maladie doit être compensée par des efforts d'économies. Les Agences ont à opérer la jonction de politiques et d'acteurs qui étaient jusqu'à présent dispersés, à améliorer les parcours de soins, à lutter contre les inégalités de santé.

Les activités des acteurs du secteur privé non lucratif - établissements de santé, centres de santé - ont à s'inscrire, comme la logique en avait été impulsée depuis de longues années, dans une forme de régulation qui reconnaît peu - voire ignore totalement - la particularité de tel ou tel statut. C'est le cas pour les établissements de santé, avec l'extension progressive de la tarification à l'activité, la progression de la convergence tarifaire et la redistribution des missions de service public. C'est également le cas, mais dans une configuration différente, pour les centres de santé qui doivent trouver une véritable place dans la politique d'offre de soins, en faisant mieux prendre en compte leurs apports spécifiques en matière d'amélioration de l'accès aux soins pour tous et de promotion de la prévention.

Dans ce contexte, l'analyse de l'environnement suppose non seulement de prendre en compte l'avancement de réformes dont cadre national est très structurant, mais aussi de prendre la mesure des options prises localement - en région, à l'échelle d'une municipalité - en matière d'offre de soins et de politique de la santé. L'inscription des activités de l'association dans un territoire identifié et l'articulation avec un réseau pertinent de soins ou de réponses sociales et médico-sociales sont souvent apparaître des facteurs déterminants de leur viabilité.

7) L'adaptation aux « nouvelles » réglementations

L'année 2011 semble une année de transition : en 2009 et 2010, le secteur social et médico-social a connu de profondes réformes de ses règles d'encadrement à travers la loi HPST du 21 juillet 2009, l'ordonnance de coordination du 23 février 2010 et leurs multiples décrets d'application. Nouvelle planification, introduction de la procédure d'appels à projets, nouveau calendrier des évaluations internes et externes, renforcement des règles de contrôle se mettent en place progressivement. L'année 2011, en apparence moins marquée de réformes, a cependant vu émerger des évolutions importantes. La loi « Fourcade » a par exemple introduit en août des ajustements en matière de planification et d'autorisation ; elle a également clarifié le régime juridique des Groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS). La réglementation a précisé les modalités de consultation des acteurs du secteur par les présidents de Conseils généraux lorsqu'ils élaborent leurs schémas en direction des personnes handicapées ou des personnes âgées en perte d'autonomie.

Les nouveaux instruments de planification du secteur se construisent ; ils engagent pour les années à venir (ex. : projet régional de santé). Dans certaines régions, les nouvelles instances de consultation se mettent en place (conférences de territoire, commissions de sélection d'appels à projets sociaux et médico-sociaux), les premiers appels à projet lancés. Peu à peu seront identifiés les progrès effectivement accomplis en matière de « démocratie sanitaire » (promise par la loi HPST) et les effets de la procédure d'appels à projets.

La politique de financement doit également être ajustée aux réformes de la tarification, dans le contexte de tension générale pesant sur l'intervention sociale de l'Etat, des collectivités locales ou de la protection sociale. La politique de maîtrise relève du double jeu de la gestion des « enveloppes » (les crédits affectés à tel ou tel secteur) et des mécanismes de tarification. Mais l'avancée des réformes n'est pas continue : certaines d'entre elles sont toujours en

discussion entre les principaux acteurs intéressés (DGCS, organisations représentatives du secteur, ADF...), d'autres ont été suspendues : c'est le cas notamment de la réforme de la tarification des Ehpad, dans l'attente d'une réflexion plus globale sur le financement de la dépendance. Ainsi, depuis 2008, le secteur n'a pas connu de modification aboutie de la réglementation tarifaire. Mais l'introduction de tarifs plafonds pour les Ehpad (sur le tarif soins) et pour les Esat, ainsi que la construction d'indicateurs de coûts dans les CHRS, constituent des étapes significatives.

Dans ce contexte, la viabilité de l'activité, sa projection dans le moyen terme, découlent en grande partie de la capacité de l'association à identifier les différents rouages dans lesquels doivent peser ses capacités d'analyse et de proposition : l'observation des besoins de la population, l'action collective vers les pouvoirs publics en charge de la programmation de l'offre d'établissement et de service, l'ancrage territorial des projets d'activité, les modes de coopération, sont des éléments clés pour conforter les politiques associatives.

8) L'ancrage dans l'organisation territoriale des politiques sanitaires et sociales

La Réforme de l'État et des collectivités territoriales laisse en partie ouverte la question du financement des politiques de solidarité. La fin de l'année 2010 et le début de l'année 2011 ont vu se poursuivre la mise en œuvre de la réforme des missions et de l'organisation de l'État : de nouvelles mesures de RGPP (Révision générale des politiques publiques) ont été annoncées; les ARS – qui rassemblent l'État et l'assurance maladie – ont poursuivi leur montée en puissance à travers l'élaboration du projet régional de santé, l'installation des conférences de territoire, l'allocation des ressources aux établissements et services concernés pour la seconde année consécutive,... La période a également été marquée de réformes touchant les collectivités territoriales, avec la publication de plusieurs lois annonçant des changements très importants. Ces différentes réformes visent la maîtrise des dépenses publiques, la plus grande efficacité de l'action publique, la meilleure articulation de l'action des décideurs et, en principe, une meilleure réponse aux besoins de la population. Mais dans les exigences à court terme de maîtrise des finances publiques, le débat de fond pourtant nécessaire sur l'articulation entre l'État et les collectivités territoriales n'a pas véritablement eu lieu.

Cette situation pose un problème structurel, qui peut être un facteur de difficulté majeure pour les associations agissant auprès de publics en difficulté sociale, dont les besoins sont encore plus lourds en période de crise, alors que les financements relèvent des budgets sous tension de l'Etat ou du Conseil Général. Localement, les situations observées peuvent être variables : elles dépendent pour une large part des politiques publiques, autrement dit des modalités d'ajustement qui auront été ou non trouvées pour éviter la rupture du financement des activités sociales portées par le tissu associatif. Elles dépendent aussi des stratégies de l'ensemble des acteurs. C'est aussi au niveau des associations elles-mêmes, avec leurs coopérations, leurs différents partenaires financiers, leurs relations avec le monde économique, leur ancrage dans la société civile locale, que peuvent être considérées les dynamiques à l'œuvre pour anticiper les évolutions, agir dans l'environnement, peser sur les arbitrages, construire des alliances et des solidarités inter institutionnelles.

9) Les clarifications nécessaires de la perspective européenne

En 2010, l'achèvement de la transposition de la directive européenne sur les services a marqué en France la fin du débat sur l'étendue de son périmètre pour le secteur des services sociaux. Les Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et les services à la personne régis par l'agrément sont restés inclus dans le champ de la directive. Début 2011, la Commission a entamé un processus d'évaluation mutuelle sur les modalités de mise en œuvre de la directive dans les États membres, mais il est peu probable que cela débouche sur une révision de la directive. Fin 2011, l'agenda européen est marqué par l'ouverture d'un chantier sur l'entrepreneuriat social par le Commissaire en charge du marché intérieur, Michel Barnier, et par la révision de la réglementation européenne sur les aides publiques octroyées aux Services d'intérêt économique général (SIEG), avec la perspective d'une réforme allégeant l'intensité du contrôle européen pour les services sociaux et les services de portée locale.

Les réseaux associatifs militent, par ailleurs, pour une politique plus sociale plus volontariste à l'échelon européen... c'est un enjeu structurel très général pour les années à venir, qui englobe d'ailleurs le devenir de la protection sociale. A ce niveau, il s'agit donc plus d'un élément de prospective générale que d'un élément immédiat de diagnostic de viabilité.

Il s'agit donc d'analyser comment ce contexte européen est pris en compte, avec les incertitudes mais aussi les potentiels qu'il recèle.

10) La dynamique associative, élément clé du rapport à l'environnement

L'année 2011 a vu converger différentes initiatives affirmant l'association comme entité politique et non comme acteur principalement économique. Ces initiatives ont été le fruit d'engagements citoyens, avec par exemple le Pacte civique lancé courant 2011 par des acteurs engagés, de *think-tanks* associatifs comme la Fonda, dont le projet « Faire ensemble 2020 » a mobilisé sur l'ensemble de l'année 2011 des milliers d'acteurs militants et professionnels, ou encore de la société civile organisée, avec les nombreuses propositions de la CPCA. Les associations réunies par l'Uniopss avaient réaffirmé quant à elles, avec un Manifeste publié en janvier 2010 sur le rôle politique des associations, qu'elles sont un membre vivant de la démocratie. Ces dynamiques de Mouvements et de réseaux, très significatives de nouveaux courants à l'œuvre, ne signent pas une évolution générale du champ associatif, qui serait systématiquement en phase d'ajournement dans sa pratique, ses modes d'organisation, ses rapports au politique. Avec l'émulation que ce courant représente en tous cas, il s'agit plutôt d'observer dans quelle mesure le questionnement sur la forme associative – choix d'activités, référé à un choix de projet, référé à une politique associative – est porté et comment il permet à l'association de s'affirmer, de conforter ses orientations et son inscription dans l'environnement. La question, dans son versant externe, est celle de l'inscription dans les dynamiques collectives – groupes inter associatifs, réseaux, fédérations, groupes professionnels, ...- qui permettent de faire vivre une telle démarche. Dans son versant interne, la question est celle des pratiques – notamment la gouvernance, la place des parties prenantes – qui permettent à la visée associative d'être incarnée et étayée.

11) L'ancrage dans l'économie sociale

Depuis fin 2010, le Conseil supérieur de l'ESS est relancé. L'année 2011 a réactivé les travaux sur les différentes formes d'entreprises avec, notamment, la forte médiatisation portée par les Etats généraux de l'Economie Sociale et Solidaire (organisés en juin 2011) visant à faire mieux reconnaître l'économie sociale. Les acteurs de l'économie sociale mobilisés à cette occasion voulaient, face aux effets de la crise financière, montrer les solutions que recèle une économie du sens, avec promotion de l'engagement et promotion de réalisations concrètes au-delà des valeurs morales de l'ESS. Les associations de terrain s'inscrivent de manière variable dans ce courant. Pour certaines, l'enjeu est avant tout politique : il s'agit d'obtenir la reconnaissance de l'économie sociale, de ses composantes, de ses emplois et d'obtenir des arbitrages politiques plus favorables (sortir, par exemple, de la dichotomie entre le « champ » et le « hors champ », qui ne recouvre désormais plus aucune réalité). Pour d'autres, il s'agit d'abord de reposer la question de la pertinence du statut de l'activité : association, coopérative, entreprise sociale, ..., sont des modes différents de l'activité non lucrative, qui méritent parfois d'être revisités.

La question n'est alors pas seulement celle de l'expertise juridique – qui est bien sûr indispensable pour comprendre les avantages et inconvénients de tel ou tel statut – mais aussi celle des réseaux dans lesquels de tels choix pourraient être portés : la viabilité est en effet aussi affaire de constructions collectives, de partages d'expériences, qui vont permettre à l'association de s'inscrire dans une « dynamique vertueuse ». Les liens avec la CPCA régionale, les connexions avec la CRES, l'inscription dans un groupe de travail sur l'économie sociale, etc., sont autant de modalités possibles pour consolider une réflexion prospective sur le statut de l'activité non lucrative.

12) La politique associative face aux tensions de l'emploi

Pendant les années 2000, l'emploi dans ces associations a crû de 3 % en moyenne par an. Alors qu'il s'était trouvé épargné par les premiers effets de la crise de 2008 du fait du maintien des financements de la protection sociale utilisés comme amortisseurs de récession, l'emploi dans les associations sanitaires et sociales connaît avec décalage, dans certains secteurs plus particulièrement, un retournement de tendance très net depuis la fin 2010 et le début 2011 alors que les différents financements de la protection sont strictement régulés¹.

Dans cette configuration souvent critique, l'enjeu est pour les associations d'éviter que l'emploi soit une variable d'ajustement ; il est au contraire la composante centrale de la pertinence et de la qualité de l'« offre » possible en

¹ Cf. point 4

termes d'accompagnement social ou de soin. L'analyse de l'environnement renvoie à la connexion aux évolutions générales du droit et des conventions collectives, aux grandes mutations qu'elles portent, comme les exigences de la santé au travail. La question est alors celle des politiques associatives à construire ou consolider, qui vont certes mettre en jeu ces cadres nationaux structurants, mais aussi les stratégies collectives dans l'environnement (implication dans la construction des politiques régionales pour l'emploi, lien avec les centres de formation, implication dans des groupes de réflexion sur la RH, ...). La dynamique propre impulsée dans l'association suppose alors souvent de coupler une réflexion sur la GRH, sa spécificité, et une réflexion plus globale sur la gouvernance.

Conclusion

Ainsi, l'analyse de la viabilité des activités et de l'emploi repose en partie sur la compréhension de l'environnement ou, plus précisément, sur l'analyse de l'inscription du projet dans l'environnement : il s'agit d'analyser d'abord d'analyser globalement comment les risques et les opportunités sont pris en compte, car cette capacité d'ancrage est centrale pour asseoir la viabilité des activités. Cette approche générale s'apparente à un pré-diagnostic qui peut conduire à poser un ensemble de constats de départ relatifs à la démarche de l'association dans l'analyse de son environnement. Mais l'approfondissement des questions clés par lesquelles peuvent être étudiés les enjeux stratégiques de l'ancrage dans l'environnement - statut formel de l'activité, négociation du financement, conclusion d'un contrat pluriannuel d'activités, choix d'une convention collective, ...- supposent le plus souvent la mobilisation d'expertises spécialisées, relatives aux normes et cadres à prendre en compte (législations sectorielles, droit du travail et conventions collectives, ...) ou encore à la connaissance des rouages et acteurs institutionnels sur le territoire. Cette expertise spécialisée sera d'autant plus nécessaire que l'analyse de l'environnement n'a de sens que rapportée aux interactions possibles avec la politique de l'association et suppose donc de rentrer concrètement dans le fonctionnement associatif. Cet autre volet de l'analyse relève, lui aussi, de « points de passage obligés ».

Pour aller plus loin

☞ *cf. fiche Sommaire des fiches pratiques du Cnar* – fiche Uniopss n°55109

☞ *Les enjeux politiques de la Rentrée sociale 2011/2012 des associations sanitaires, sociales et médico-sociales. Budgets prévisionnels 2012*, Uniopss-Uniopss, septembre 2011, fiche Uniopss n°62788 et n°62832.