

pour rappeler qu'il y a un nouveau concept à définir à partir des notions de régularité et de permanence du concours au fonctionnement des organisations, de travail non rémunéré... avec une technique d'enquête adaptée à inventer. Moins prioritaire, la mesure du travail mis à disposition, avec ou sans contrepartie, ne pourra être négligée.

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

■ Une stratégie

Mis en exergue par rapport aux dix-huit propositions, le lancement d'une enquête annuelle sectorielle – **une enquête annuelle d'organisme** – est l'objectif de long terme préconisé par la Mission ; il devra venir couronner un effort de longue haleine qu'il convient d'entamer rapidement.

En effet, un certain nombre de données de première priorité – la nature précise des services rendus au delà du détail actuel de la NAF, des données financières homogènes malgré la diversité des pratiques comptables, des variables liées à la dimension associative, les liens fédératifs, le travail bénévole, etc. – ne pourront être trouvées dans les fichiers administratifs et ne seront accessibles que par voie d'enquête. Pour s'articuler avec les dispositifs existants, l'enquête sectorielle préconisée devra être adaptée aux caractéristiques des secteurs où se trouvent les associations.

S'il est impossible, aujourd'hui, de dessiner précisément les contours de cette opération statistique, il faut prévoir que sa mise en place sera progressive ; par exemple, celle de l'enquête annuelle d'entreprise dans les services marchands s'est étalée sur une dizaine d'années. **Mais la Mission ne fait pas de cette enquête à concevoir un préalable au développement de statistiques sur les associations.** Il y a un potentiel d'informations à valoriser et des demandes prioritaires à prendre en compte : même si le dispositif demandé reste un objectif de long terme, voire de très long terme, des éléments sont proposés pour l'élaboration d'une stratégie cohérente.

Dix-huit propositions sont présentées dans le rapport (cf. pages précédentes) ; elles concernent des outils gérés par l'INSEE, des opérations intersectorielles à caractère pilote, les questions méthodologiques, l'organisation et les moyens nécessaires.

En conclusion, une première estimation des moyens requis est donnée. ■

Composition de la Mission

Président : Guy NEYRET, INSEE
Rapporteurs : Jean-Marie NIVLET, SJTI
Daniel RAULT, DISES

La Mission « Associations régies par la loi de 1901 » était rattachée à la formation Commerces, services du CNIS, présidée par Jean GADREY.

Administrations et organismes représentés au Comité de pilotage

ACFCI, CNVA*, Équipe de socio-économie associative et coopérative (IEP de Grenoble), Laboratoire d'économie sociale (université de Paris I), ministère de la Culture (DEP), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (DGI, INSEE, service de la Législation fiscale), ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DAS, MIRE, SESI), ministère de l'Environnement (DGAD), ministère de l'Intérieur (Bureau des groupements et des associations), ministère de la Jeunesse et des Sports (DJVA, DS), Mouvement des entreprises de France.

Le Comité de pilotage comprenait également des **personnalités qualifiées**.

* Le CNVA a délégué quatre de ses membres au Comité de pilotage.

Rapport du CNIS n° 44, novembre 1998, 180 pages. Disponible gratuitement sur simple demande au secrétariat du CNIS (tél. : 01 41 17 52 62 - fax : 01 41 17 55 41).



Les associations régies par la loi de 1901

Dans les années 80, les lacunes de la statistique vis-à-vis des associations avaient déjà été implicitement mentionnées dans la demande d'une prise en compte de l'économie sociale, « tiers secteur » à mi-chemin entre le public et le privé. La nouveauté de la demande initiée par la formation Commerce, services du CNIS, et confirmée par lettre du Premier Ministre au Directeur général de l'INSEE, était de ne concerner que la seule catégorie juridique « associations » au sens strict de la loi de 1901.

Dans son rapport, résumé ici, la Mission du CNIS « Associations régies par la loi de 1901 » établit, dans un premier temps, un diagnostic sur la situation : recensement des demandes, audit de l'existant. Est ensuite exposée une stratégie pour mettre en place progressivement un dispositif d'observation statistique de l'acteur privé non marchand qui articule des propositions d'ordre technique et institutionnel dans un cadre cohérent.

■ Jean-Marie NIVLET

Service juridique et technique de l'information et de la communication

Le rapport de la Mission du CNIS « Associations régies par la loi de 1901 » est l'aboutissement de deux ans de travaux nourris de nombreuses contributions du Comité de pilotage et d'une investigation de terrain auprès d'une vingtaine de grands groupements et fédérations associatifs. Sa publication est en phase avec l'achèvement des travaux menés par ailleurs visant au développement de la vie associative sur les thèmes de l'utilité sociale, de la transparence financière et de la réforme du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA).

■ Une demande ouvrant sur un double enjeu

La loi de 1901 fonde le statut associatif sur une caractéristique forte, la non-lucrativité, principe entendu non comme l'interdiction de réaliser des

excédents mais comme l'impossibilité de distribuer des profits. Initialement prévu pour normaliser l'existence de mouvements et d'initiatives privées dans des domaines comme l'action citoyenne, l'action sociale ou humanitaire, le contenu de ce statut a largement évolué au cours du siècle : 70 000 associations sont créées en année pleine. Près d'un Français sur deux se déclare adhérent d'au moins une association. La catégorie juridique se retrouve dans plus de trois cents activités élémentaires de la nomenclature d'activités française (NAF).

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

– ce qui peut faire hésiter les associations, c'est le risque de voir leurs spécificités diluées, oubliées dans

l'application des cadres statistiques habituels. Celui de la statistique d'entreprise suppose, pour le recueil des données financières, que l'unité observée applique le plan comptable général : cette condition, en passe d'être remplie pour les associations, ne l'est pas nécessairement dans les secteurs où elles se trouvent. En effet, ces secteurs regroupent, outre les associations, des organismes qui sont soumis aux normes de la comptabilité publique. Par ailleurs, le cadre macro-économique de la comptabilité nationale retient une grande partie des associations dans le secteur des « administrations privées » ou des « unités privées non marchandes » ; ici, c'est l'approche par les coûts qui est privilégiée. Dans un cas comme dans l'autre, le bénévolat n'est pas évalué ;

– pour les statisticiens, la principale interrogation porte sur les modalités

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

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

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

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

■ Forces et faiblesses de l'existant

Même si la catégorie juridique n'est qu'un critère très secondaire de production des résultats, elle est déjà

présente dans la plupart des sources de base utilisées par la statistique publique. Pour autant que l'association emploie au moins un salarié ou qu'elle règle une contribution aux services des Impôts, elle est systématiquement immatriculée dans le répertoire SIRENE. Toutes les sources utilisant le numéro

d'identification au répertoire, le numéro SIREN, sont autant de sources potentielles pour des statistiques sur les associations. Un premier audit des principales sources de la statistique publique menée par la Mission débouche sur un jugement contrasté : les possibilités d'avancées à court terme dans le

Propositions de la Mission

■ Sources stratégiques pour la statistique des associations

• « Peignage » du répertoire SIRENE sur les associations employeurs

L'objectif est d'aboutir à un référentiel de meilleure qualité sur les associations en relation suivie avec l'Administration.

• Mise en concordance des fichiers de chiffres d'affaires CA3 et CA12 de la DGI avec le répertoire SIRENE

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

Il s'agit de systématiser l'utilisation de l'identifiant SIREN dans les sources de la DGI (proposition précédente) et de la Comptabilité publique, condition *sine qua non* pour l'obtention des données de cadrage demandées sur les subventions et le financement des associations.

• Associer la statistique à l'évolution de la réglementation administrative et sociale, sous l'aspect de ses applications possibles à la statistique des associations dans le cadre de la fonction de coordination de l'INSEE et en étroite relation avec la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIISES).

Le souhait d'une utilisation plus large de l'identifiant SIREN dans les relations entre l'Administration et les associations est prolongé dans cette proposition.

• « Exploitation sur mesure » des DADS pour l'élaboration d'un tableau annuel de l'emploi

La priorité première mise par la DIISES et les représentants du Conseil national de la vie associative (CNVA) est l'amélioration de la connaissance de l'emploi associatif. En outre, la source DADS a un rôle à jouer dans la coordination d'initiatives en cours ou à venir, notamment celles lancées par les groupements d'employeurs sur l'évaluation de l'emploi dans leur champ de compétence.

• Lancement d'une enquête sur le bénévolat dans les associations employeurs

L'enquête devrait prendre comme base de référence le fichier DADS.

■ Un cadre institutionnel

Plus encore que les opérations statistiques, l'organisation institutionnelle est de la compétence des autorités administratives ; la Mission ne fait donc que suggérer un cadre institutionnel compatible avec le dispositif d'observation statistique à mettre en place.

• Création d'un service statistique ministériel à la DIISES

Un SSM serait à créer pour être l'interlocuteur de la statistique publique vis-à-vis de la Délégation et de la représentation associative, ainsi que le relais de l'INSEE auprès d'eux.

• Création d'une unité en charge des organismes non marchands à la Direction générale de l'INSEE

La statistique des associations comporte de nombreux aspects pris en charge par plusieurs unités de la Direction générale de l'INSEE. Il serait souhaitable que le SSM ait un interlocuteur principal à l'INSEE sous la forme de l'unité préconisée.

• Création d'une commission des services privés non marchands

La création d'une telle commission à partir de l'actuelle Commission des comptes des services, elle-même issue de la Commission des comptes du commerce, permettrait le suivi des propositions du rapport et pourrait coordonner les orientations en matière d'études.

• Insertion d'un cadre statisticien, au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Jeunesse et des Sports où, en complément à la création envisagée d'un SSM, la direction de la Jeunesse et de la Vie associative devrait être renforcée.

Ces ministères sont fortement concernés par un suivi statistique des associations.

• Création d'un Centre d'études et de documentation associative au CNVA

À long terme, cette proposition pourrait être démultipliée dans les coordinations associatives, certaines grandes fédérations...

■ Programme de travail préconisé pour le système statistique public

Outre les travaux déjà cités :

• Création d'une base de données sur les associations

• Préparation d'un ouvrage de synthèse annuel sur les associations

• Mise en place et suivi annuel d'un panel d'associations, en liaison avec l'INSEE, le ministère de l'Intérieur et la direction des Journaux officiels.

• Étude de la possibilité de constituer une base de référence pour les petites associations, en partenariat avec des directions régionales de l'INSEE et des instituts de recherche.

• Création d'un groupe de travail sur les nomenclatures du non-marchand

La production de nomenclatures est un enjeu premier pour l'harmonisation et le développement des travaux statistiques, des études et des recherches ; ces nomenclatures fourniront un cadre utile au suivi des activités associatives dans les ministères. La définition de ce cadre devra prendre en compte l'ensemble du spectre des activités concernées tout en satisfaisant aux contraintes méthodologiques gérées par l'INSEE. L'ancrage naturel de ce groupe de travail est à la Direction générale de l'INSEE, notamment pour les arbitrages finals, l'animation et le secrétariat du groupe relevant du SSM de la DIISES.

• Définition d'un programme statistique spécialisé sur le non marchand

Un tel programme est le cadre dans lequel doivent se construire les enquêtes, en partenariat entre le SSM de la DIISES et un support à localiser à l'INSEE.

• Amélioration de la coordination des études et valorisation des synergies entre les programmes de recherche menés sous l'égide de la Mission Recherche Expérimentation, du Plan Urbain, du CNRS, etc.

L'harmonisation et l'enrichissement de programmes d'études éclatés supposent l'utilisation d'outils communs, en particulier de nomenclatures et de référentiels publics. Cette question est au cœur de la relation entre la recherche et la statistique : la réponse passe par une définition claire des missions du SSM relativement à ce domaine, qui pourrait s'appuyer sur les efforts menés par la DIISES pour conforter l'investissement statistique par des études appropriées.

Tout cet ensemble porte sur des opérations pour lesquelles les différentes composantes concernées du système statistique public devront préciser les partenariats à mettre en œuvre.

domaine de l'emploi, notamment, sont réelles ; par contre, les lacunes en matière de données économiques et financières sont nombreuses et les combler demandera des investissements significatifs.

Au premier plan des lacunes de l'information d'origine administrative, il

convient d'abord de souligner la sous-utilisation de l'identifiant SIREN avec ses conséquences, hétérogénéité des unités suivies, impossibilité d'un chaînage correct des informations recueillies dans le temps... et, in fine, un sous-produit statistique de piètre qualité ou, le plus souvent, inexistant. De là vient la béance

la plus grave par rapport à des demandes prioritaires : non seulement les données financières, pourtant exigées à de multiples reprises, sont inaccessibles pour une majorité d'associations, mais le total même des subventions attribuées, plus généralement de l'ensemble des concours publics, est inconnu. À partir d'une source fiscale, un chiffre d'affaires de l'ordre de 70 milliards de francs a été évalué pour les associations qui paient la TVA ; or le montant total des ressources associatives a été estimé à 300 milliards de francs par les enquêtes réalisées par des universitaires au début des années 90 ; le rapprochement de ces deux chiffres montre l'étendue du champ qui reste à couvrir.

La situation est nettement plus favorable pour le suivi de l'emploi salarié : la présence de l'identifiant SIREN dans les grandes sources administratives sur l'emploi permet de cerner aisément le champ associatif. Ainsi, dans le fichier de l'UNEDIC, 110 000 établissements dépendant d'associations ont été retrouvés, qui employaient 1 200 000 salariés au 31 décembre 1995. Ce chiffre, qui illustre la taille des enjeux liés à une amélioration de la connaissance du secteur associatif, demandera à être complété par une analyse approfondie de la nature de ces emplois. Les déclarations annuelles de données sociales (DADS) contiennent un potentiel d'informations sur les établissements employeurs, les salariés et les emplois qui devrait déjà permettre d'éclairer des questions posées sur la gestion de l'emploi associatif.

Bien d'autres sources existent dont il sera opportun de faire l'évaluation au regard des objectifs recherchés. Mais aucune ne permettra de couvrir l'un des thèmes prioritaires de la demande qui porte sur le bénévolat « organisé ». Ce qualificatif, encore provisoire, est là