

**LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
ET L'EXCLUSION : LES ACTIVITES
DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE
EN BASSE-NORMANDIE**

AVIS

Du Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie

Adopté à l'unanimité

Séance du 14 décembre 2009

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION : LES ACTIVITES DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE EN BASSE-NORMANDIE

Les associations de solidarité intervenant au niveau national dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, notamment celles à dominante bénévole qui mobilisent principalement le don pour secourir et accompagner les personnes fragilisées, bénéficient d'une forte notoriété. Pourtant, leur action quotidienne locale est souvent sous-estimée, voire méconnue car, pour respecter la dignité de chacun, les actions menées nécessitent une grande discrétion qui ne se prête pas à la publicité. Ce constat est d'autant plus vrai pour les initiatives spécifiquement locales, qui communiquent très peu.

Or, l'évolution relativement récente du positionnement de ce secteur associatif, les activités qu'il déploie en faveur des personnes en difficulté en font un des partenaires à part entière d'une politique nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, aux côtés de grandes associations plus "institutionnelles" et des pouvoirs publics qui en ont la charge.

Le Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie a voulu connaître la réalité quotidienne de ces associations qui, par la diversité de leurs philosophies et modalités d'intervention, par l'implication de nombreux bénévoles très actifs, mènent des actions d'intérêt général que tout le monde s'accorde à trouver indispensables.

Quelles sont les évolutions récentes de ce secteur ? Où, comment et pour quels publics ces associations interviennent-elles sur la région ? Quels sont aujourd'hui leurs grands enjeux ? Les réponses apportées à ces questions par les acteurs concernés permettent de formuler des pistes de travail pour soutenir ces différentes initiatives citoyennes, véritables "planches de salut" pour les personnes en difficulté, voire en très grande difficulté.

I. ETAT DES LIEUX

I.1. L'évolution du secteur au niveau national

- **Une mutation interne propre aux associations depuis l'après-guerre**

Commencée au sortir de la deuxième guerre mondiale, la mutation du secteur caritatif prend une nouvelle dimension dans les années 80, lorsque la crise liée au choc pétrolier fait apparaître une nouvelle pauvreté qui vient s'ajouter à celle que trente années de croissance continue n'ont pas fait disparaître. Cette mutation prend plusieurs formes.

C'est d'abord la **création d'une nouvelle "offre caritative"** dont la manifestation la plus saillante est l'apparition de nouveaux acteurs nationaux et locaux. Dans l'immédiat après-guerre naissent trois associations de dimension nationale, qui déploient leurs activités sur tout le territoire (le Secours Catholique, le Secours Populaire Français, les Petits Frères des Pauvres) alors que le secteur n'avait pas connu de création significative depuis le début du XX^{ème} siècle. Avec la création d'Emmaüs et d'ATD Quart Monde dans les années 50-60, apparaît une nouvelle offre caritative d'inspiration chrétienne. Puis, dans les années 80, pour répondre à l'apparition d'une nouvelle pauvreté, conséquence du premier choc pétrolier, des associations, d'inspiration laïque, se créent (les Restaurants du Cœur, les Banques Alimentaires), tandis que se multiplient de nombreuses initiatives locales.

Cette évolution se traduit aussi par **un changement des modalités d'intervention**, notamment dans la prise en charge des personnes en précarité et les réponses que proposent les associations, qui impliquent plus fortement les bénéficiaires.

Si les activités liées à l'urgence (aides alimentaire, vestimentaire et financière) demeurent, se développent des pratiques originales de distribution alimentaire (libres services, épiceries sociales, chèques d'accompagnement personnalisés) qui tendent à se substituer aux distributions de colis standardisés et de denrées imposées. L'aide vestimentaire passe du don au choix dans des boutiques solidaires moyennant une participation symbolique des personnes aidées. L'aide financière tend à prendre la forme d'un micro-crédit social, en fort développement ces dernières années. Certaines associations s'inscrivent dans le champ de l'insertion par l'activité économique, gérant des chantiers et des contrats d'insertion qui aident les personnes à accéder à l'emploi. En même temps que l'offre s'étoffe et s'organise de façon différente, l'impulsion des réflexions internes aux associations contribue à **reconsidérer les concepts de pauvreté et d'exclusion sociale**. Une approche multicritères, intégrant la pauvreté en conditions de vie et la difficulté d'accéder aux droits fondamentaux pour les personnes précarisées, se substitue à une définition strictement monétaire. Ainsi, **la notion d'accompagnement global des personnes** se développe, l'objectif principal étant de permettre à celles-ci d'accéder aux droits dont leur situation avait pu un temps les priver.

Cette orientation est aussi rendue possible grâce à l'action renforcée de ces associations qui, à partir des années 80, s'accompagne d'**une forte médiatisation**. Ainsi, en 1994, le fait que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion soit déclarée "grande cause nationale" permet à certaines associations de bénéficier d'une couverture médiatique institutionnalisée, qui renforce leur notoriété auprès du grand public. Cette médiatisation a plusieurs conséquences sur les organisations. **Le financement de leur action évolue** et ces associations mobilisent alors fortement le marché du don qui prend son essor à cette période. Les associations modernisent l'appel aux dons, souvent géré par des équipes professionnelles aux sièges nationaux. Elles obtiennent en 1988 une défiscalisation significative des dons effectués au profit d'associations de solidarité (75 % du don défiscalisé dans la limite de 510 euros annuels, 66 % au delà de cette somme, dans la limite de 20 % des revenus). Ainsi, de un milliard de francs en

1980, le marché du don passe à 5,734 milliards d'euros¹ (près de 18 milliards de francs) en 2006, sur lesquels près de 2,6 milliards d'euros vont à la solidarité nationale.

En 1989, conscientes de la nécessité de fournir la preuve d'une transparence financière indiscutable auprès de leurs nombreux donateurs, dix huit associations s'organisent dans le cadre du "comité de la charte du don en confiance". La charte déontologique et les documents comptables obligatoires assurent alors aux donateurs la bonne utilisation des fonds perçus. Cette volonté de transparence est relayée par la loi, qui impose aux associations faisant appel à la générosité du public lors de campagnes nationales d'appels aux dons, de tenir un compte d'emploi et de ressources clair et précis sur la collecte et l'utilisation des fonds. Enfin, ces associations peuvent être contrôlées par la Cour des Comptes.

La médiatisation des associations, ainsi que celle des phénomènes de pauvreté et exclusion entraînent **l'augmentation exponentielle du nombre de bénévoles** au sein de ces organisations. Les exemples du Secours Populaire (qui passe de 7 000 à 80 000 bénévoles entre les années 60 et les années 80) et des Restaurants du Cœur (dont la première campagne a mobilisé 5 000 personnes en 1985, alors que celle de 2008 en compte plus de 51 000) donnent une idée de cet investissement citoyen. Aujourd'hui, toutes les grandes associations nationales s'appuient sur un nombre de bénévoles conséquent (65 000 pour le Secours Catholique, 50 000 pour la Croix Rouge, 13 000 pour les Sociétés de Saint Vincent de Paul...), véritable force du secteur. Dans les années 1990-2000, des hauts fonctionnaires ou hommes politiques engagés, en prenant leur présidence, contribuent à changer l'image et le positionnement des associations (Martin Hirsch à Emmaüs, Jean François Mattei à la Croix Rouge, et plus récemment, François Soulage -un des théoriciens de l'économie sociale et solidaire- au Secours Catholique, qui fut un temps présidé par M. Thoraval, ancien préfet de Basse-Normandie).

La mobilisation forte du marché du don, le développement des nouvelles activités, la médiatisation et l'afflux de bénévoles dont il faut organiser l'intervention auprès des personnes en difficulté entraînent **une relative professionnalisation du secteur**. Alors qu'à de rares exceptions près il était absent de ces organisations, le salariat associatif se développe dans les années 80. Certaines associations constituent des équipes professionnelles aux sièges pour gérer le quotidien (appel aux dons, campagnes de communication, animation et mutualisation des activités nouvelles...). Quelques-unes font le choix de professionnaliser les responsables locaux (les responsables de communautés d'Emmaüs, les délégués départementaux du Secours Catholique, les secrétaires des fédérations du Secours Populaire...) qui interviennent auprès des instances administrées par les bénévoles. Enfin, certaines activités nécessitent un suivi et un encadrement par des professionnels. C'est notamment le cas pour l'accompagnement des chantiers, entreprises ou contrats d'insertion. Cependant, cette professionnalisation est à relativiser car le salariat reste marginal au sein de ces associations.

Cette "professionnalisation" se retrouve **chez les bénévoles par la mise en place de formations**. Elles sont souvent obligatoires et organisées par les sièges nationaux des associations pour les élus des instances dirigeantes, qui gèrent des

¹ 2,734 milliards d'euros de dons manuels, 500 millions d'euros de dons et legs, 2,5 milliards de mécénat entreprise.

budgets parfois conséquents, des activités diverses et organisent l'implication de nombreux bénévoles.

Tous les bénévoles se voient systématiquement proposer une formation "de base" leur permettant de mieux connaître l'association qu'ils viennent d'intégrer. D'autres formations plus spécifiques, facultatives mais fortement recommandées, concernent la connaissance du public, l'écoute et la relation d'aide.

Enfin, parce qu'il s'organise, change ses modalités d'aides aux personnes et bénéficie d'une oreille attentive auprès du grand public, le secteur "caritatif" tend à construire **une interpellation politique parfois prise en compte par les pouvoirs publics**. De l'insurrection de la bonté prononcée sur les ondes de Radio Luxembourg par l'abbé Pierre en 1954 au rapport Wresinski "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" au Conseil Economique et Social en 1987, en passant par l'interpellation sur le "raz de marée de la misère" du Secours Populaire dans les années 80, les associations ont toujours exercé ce pouvoir d'interpellation. Mais, c'est en 1994, lorsque celles composant la commission "lutte contre la pauvreté et l'exclusion" au sein de l'UNIOPSS² ont bénéficié du label "grande cause nationale", qu'une interpellation politique partagée s'est construite au sein du collectif ALERTE, créé à cette occasion. Ce collectif a d'abord commencé son activité par une grande campagne nationale sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Il a rédigé un "pacte contre l'exclusion" au terme duquel toute la société est invitée à se mobiliser. Véritable lieu d'échanges sur les pratiques et les situations observées par les associations, ce collectif exerce régulièrement sa fonction d'interpellation des de l'opinion et des pouvoirs publics.

- **Un contexte en évolution**

La mutation interne des associations intervient dans un contexte lui aussi mouvant, parfois sous l'impulsion des associations elles-mêmes. Cette évolution se caractérise par une production législative qui crée des droits nouveaux tout en organisant la lutte contre l'exclusion, et par le mouvement de décentralisation qui clarifie les compétences de certaines institutions en matière de politiques sociales. L'évolution contextuelle présentée ci-dessous n'aborde pas la question des moyens attribués ou à attribuer qui, bien que cruciale, ne relève pas de l'avis sur ce rapport et constitue une autre réflexion à part entière.

A partir des années 80, le cadre législatif est renforcé. Par le vote d'une dizaine de lois, l'Etat met en œuvre une politique nationale de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Les plus emblématiques sont celles du 1^{er} décembre 1988, instaurant le Revenu Minimum d'Insertion, préconisé dans les conclusions du rapport Wresinski et la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, que les associations de solidarité avaient appelé de leurs vœux. Votée pour 5 ans et composée de 159 articles, cette loi ouvre de nombreux chantiers dans les domaines de l'accès aux droits et la prévention des exclusions. Elle favorise la création d'organismes comme l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) et renforce les attributions du Conseil National des politiques de Lutte contre l'Exclusion sociale (CNLE), dans lesquels siègent les associations de solidarité. La loi du 27 juillet 1999 mettant en place une Couverture Maladie Universelle (CMU), la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 et la loi dite "DALO", instaurant un Droit Au Logement

² Union Nationale Interfédérale des Œuvres et organismes Publics Sanitaires et Sociaux. Association loi 1901, créée en 1947 et reconnue d'utilité publique.

Opposable viennent compléter cet arsenal législatif en faveur de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Enfin, la loi du 1^{er} décembre 2008 "généralisant le Revenu de Solidarité Active et réformant les politiques d'insertion" substitue le Revenu de Solidarité Active au RMI, crée le contrat unique d'insertion et renforce l'organisation des politiques d'insertion sur le territoire.

Cette production législative a récemment été renforcée par une déclaration volontariste du gouvernement qui, le 17 octobre 2007, à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la misère, a pris **un engagement national de réduction d'un tiers de la pauvreté en France en cinq ans**. L'objectif est de faire passer le taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté de 12,5 % à 8 %.

Les différentes lois de décentralisation votées depuis 1986 ont clarifié les compétences des institutions intervenant dans la politique sociale. Au terme de la loi généralisant le Revenu de Solidarité Active, le département est conforté dans son rôle de "chef de file" de l'action sociale. Il a en charge la mise en œuvre d'un plan départemental d'insertion et la contractualisation d'un "pacte territorial d'insertion" qui intègre tous les partenaires intervenant dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle.

Ces lois ont aussi renforcé le rôle du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) dans sa fonction d'acteur du travail social de proximité. Son conseil d'administration intègre des associations "qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et la lutte contre les exclusions". Il peut mettre en place des politiques sociales volontaristes et extra-légales. C'est dans ce cadre que le CCAS de Besançon a expérimenté un revenu minimum dans les années 80, véritable préfiguration du RMI. Le CCAS doit réaliser annuellement une "analyse des besoins sociaux", qui lui permet d'estimer les besoins et la réalité de son territoire.

Les Caisses d'Allocations Familiales (CAF), outre leur fonction de versement des prestations légales aux familles, organisent une politique d'action sociale locale autonome, élaborée en fonction du contexte local et tenant compte des orientations de la Caisse Nationale. Elles financent notamment des centres sociaux culturels qui sont souvent des partenaires de proximité pour les associations du territoire sur lequel ils interviennent.

La Mutualité Sociale Agricole (MSA) gère la protection sociale du monde agricole et organise une politique d'action sanitaire et sociale. En plus de la gestion des prestations légales et de la gestion du RSA pour le monde agricole, chaque caisse départementale ou interdépartementale définit un plan d'action sociale, construit sur la base de l'analyse des besoins des territoires ruraux. Les plans actuels sont signés pour la période 2006-2010, en lien avec la Convention d'Objectifs et de Gestion signée entre la caisse centrale et l'Etat. Ils déclinent les orientations stratégiques et les actions à mettre en œuvre. Dans ce cadre, les caisses peuvent proposer des aides financières à destination des personnes en difficulté relevant du régime agricole. Certaines mettent en place une politique de soutien financier aux dispositifs et associations intervenant sur les territoires ruraux au profit des personnes précarisées.

Enfin, si l'Etat a confié une partie non négligeable de l'action sociale aux collectivités, il n'en garde pas moins certaines prérogatives qui en font un acteur important de la politique sociale (mise en œuvre d'une politique de lutte contre la grande exclusion, cadrage législatif et réglementaire des prestations) et conserve un budget d'intervention permettant de financer certains plans d'actions.

La mutation interne aux associations et le changement du contexte institutionnel dans lequel elles interviennent s'opèrent dans **une conjoncture d'évolution de la pauvreté en France et en Europe**. Alors que, tendanciellement, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté³ a pratiquement été divisé par deux depuis 1945, les évolutions récentes montrent que le taux de personnes vivant sous ce seuil tend à se stabiliser, voire à augmenter légèrement en fonction de la conjoncture. Ainsi, de 11,4 % en 2004, il passe à 13,4 % en 2007 (7,862 millions de personnes concernées). Parallèlement, on constate une évolution dans la typologie du public précarisé. Depuis les années 80, la part des retraités vivant en dessous du seuil de pauvreté baisse considérablement, tandis que celle des personnes actives augmente de près de 38 %. Enfin, l'intensité de la pauvreté⁴ s'accroît, passant de 16,3 % à 18,2 % entre 2002 et 2005, ce qui signifie qu'un plus grand nombre de personnes pauvres connaît une plus grande précarité.

L'approche internationale montre que l'Europe est loin d'avoir éradiqué la pauvreté : en 2007, 16 % de la population de l'Union Européenne dispose d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian. Mais les disparités sont grandes entre les pays nordiques et la France, où la pauvreté se situe plutôt autour de 12 à 13 %, et les pays du Sud, l'Irlande et le Royaume-Uni, où le taux de pauvreté est compris entre 18 et 20 %. Ces pays ont connu une industrialisation plus tardive (Grèce, Portugal), ou ont opté pour des politiques de dérèglementation et de moindre redistribution (Royaume-Uni). Ces données relativisent l'engouement pour le "modèle britannique", où la pauvreté certes diminue, mais à partir d'un niveau élevé.⁵

I.2. Les associations de solidarité en Basse-Normandie

Même s'il n'est pas aisé d'évaluer précisément le poids des associations présentes en Basse-Normandie, on peut tout de même dégager quelques ordres de grandeur. **Ainsi, avec près de 173 points d'accueil, un budget globalisé qui approche les 7,8 millions d'euros et plus de 7 000 bénévoles, on mesure l'importance de leur intervention.**

Il est encore plus difficile de connaître le nombre de personnes qui s'adressent aux associations, tant l'inscription dans plusieurs d'entre elles semble courante, ce qui multiplie les doubles comptes. Toutefois, si l'on additionne tous les chiffres fournis par les associations, l'ordre de grandeur se situerait autour de 93 000 contacts par an.

En termes de maillage et de couverture du territoire, les associations interviennent toutes dans les grands centres urbains et les petites et moyennes villes de la région, lieux où se concentre une majorité de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Elles sont aussi présentes dans les campagnes, de façon plus diffuse. Certains cantons ne disposent d'aucun accueil physique. Néanmoins, le service peut être rendu dans les cantons avoisinants ou par des équipes mobiles qui interviennent au domicile.

Ainsi, le sud Manche, une partie du Parc des Marais et du Pays d'Auge Ornaïs ne bénéficient d'aucun point d'accueil de ces associations, alors que, dans certains

³ Le seuil de pauvreté correspond à 60 % du niveau de vie médian du pays. En France, cela correspond à 908 euros mensuels en 2007.

⁴ Ecart entre le niveau de vie médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté.

⁵ Source : site Internet de l'observatoire des inégalités (www.inegalites.fr).

cantons de ces territoires, la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté est comprise entre 15 et 20 %. Des grands réseaux comme le Secours Catholique, le Secours Populaire et la Croix Rouge mènent une politique volontariste d'implantation dans les cantons éloignés des villes moyennes. Ainsi, les braderies rurales du Secours Populaire ont une fonction d'approche des publics en difficulté et certaines équipes locales du Secours Catholique dans l'Orne mutualisent leurs moyens pour intervenir sur plusieurs cantons.

Deux types d'associations ont pu être rencontrés dans la région : les représentations des grands réseaux nationaux (Secours Populaire, Secours Catholique, Emmaüs, ATD Quart Monde, les Restaurants du Cœur, la Croix rouge Française, les Banques Alimentaires, les Sociétés de Saint Vincent de Paul et les Amis des Petits Frères des Pauvres) et un certain nombre d'initiatives locales qui, au regard de leur implantation et de leurs modalités d'organisation interviennent de façon significative.

Les déclinaisons locales des grandes associations reflètent bien l'évolution nationale constatée. Elles mobilisent fortement le marché du don et s'appuient sur un nombre important de bénévoles pour lesquels elles organisent des formations.

Ces antennes organisent toutes une réponse à l'urgence qui évolue (le Secours Populaire délivre une aide alimentaire dans le cadre de libre service, la Croix Rouge et le Secours Catholique proposent des chèques d'accompagnement personnalisés...) et s'impliquent dans un accompagnement global des personnes secourues. Ainsi, les Restaurants du Cœur du Calvados et de l'Orne, Emmaüs dans le Calvados, le Secours Populaire dans l'Orne mettent en place des chantiers d'insertion favorisant le retour à l'emploi des personnes en difficulté. Les Restaurants du Cœur dans la Manche, les trois Secours Catholique et SOS Familles à Alençon ont signé des conventions avec des établissements bancaires pour octroyer un microcrédit social afin de soutenir financièrement les projets des personnes. La plupart d'entre elles organisent des temps d'échanges et de rencontres dans le cadre d'ateliers et d'activités qui renforcent le lien social et l'accompagnement global des personnes précarisées.

Certaines, à l'instar de leur organisation nationale, sont fortement investies dans l'accès aux droits, aux loisirs et à la culture. Sur la région, le Secours Catholique et le Secours Populaire sont historiquement très impliqués dans l'organisation "d'actions vacances" pour les personnes défavorisées. L'association ATD Quart Monde, pour laquelle l'accès à ces droits constitue l'un des axes majeurs, met en place une bibliothèque de rue sur un quartier de Caen, pour donner goût à la lecture et rapprocher les jeunes des médiathèques et bibliothèques municipales.

Certaines associations s'organisent régionalement. Le Secours Populaire dispose d'un conseil régional qui coordonne les activités des trois fédérations départementales. En 2008, la Croix Rouges s'est dotée d'une délégation régionale située à Caen. Les Banques Alimentaires se sont organisées en Association des Banques Alimentaires de NORmandie (ABANOR), notamment pour répartir la manne importante du don laitier des producteurs de la région. Enfin, le Secours Catholique envisage une réorganisation administrative qui devrait privilégier l'échelon régional.

La situation des associations locales est logiquement très différente et plus diversifiée. Leur notoriété est évidemment moins grande, leur territoire d'intervention est plus circonscrit (à l'échelle du quartier, voire de la ville dans laquelle elles sont implantées, rarement au-delà). Elles s'appuient sur un "noyau dur" de bénévoles très actifs qui, faute de moyens, ne suivent que très rarement des formations. Elles

bénéficient du soutien d'un réseau très restreint de donateurs fidèles. Elles sont, par conséquent, plus dépendantes des subventions publiques ou du don en nature des entreprises, notamment de la grande distribution pour l'aide alimentaire. Leurs activités répondent principalement à l'urgence et, si elles tentent d'organiser un accompagnement, elles sont souvent démunies pour rendre un service à la hauteur de leur souhait et des besoins identifiés.

Qu'elles soient locales ou des déclinaisons nationales, **toutes les associations ont mis en place une politique d'accueil** permettant un échange approfondi avec les personnes qui s'adressent à elles. Ces dernières toutes sont reçues par des bénévoles préparés à ce type d'entretien, sur des temps dédiés, dans des bureaux individuels.

Toutes ont des liens avec les services sociaux de leur territoire, qui n'hésitent pas à faire appel à elles pour répondre à l'urgence. Cette orientation par les services sociaux est quasiment systématique pour certaines associations comme la Croix Rouge et le Secours Catholique, facultative pour d'autres, dont le public vient pour une grande part en démarche spontanée. Pour ce public, les associations jouent aussi un rôle de médiateur auprès des services sociaux. L'étude approfondie des droits, le climat de confiance qui peut s'instaurer entre les bénévoles et les personnes accueillies, permettent parfois de faire accepter un accompagnement social par les travailleurs sociaux. L'accompagnement que proposent les associations rencontrées vient donc **en subsidiarité** et renforce, sans le concurrencer, celui des travailleurs sociaux.

Si de nombreux contacts existent entre les associations et les institutions, **ils semblent, dans certains endroits, beaucoup plus étroits et formalisés avec les Centres Communaux d'Action Sociale.**

A Coutances, le CCAS a été porteur d'une réflexion sur le rapprochement physique des associations délivrant des secours qui a permis la création d'une maison de la solidarité où les associations interviennent dans des conditions satisfaisantes (locaux, bureaux d'entretiens, plages d'accueils dédiées).

A Alençon, les associations mènent actuellement un travail en commun piloté par le CCAS en vue de la création d'un annuaire des solidarités qui devra permettre, notamment aux professionnels de l'action sociale, de connaître les activités et les personnes à contacter pour chaque association du territoire.

De nombreux CCAS ont intégré des représentants de ces associations dans leurs conseils d'administration. Le Secours Catholique dans la région a d'ailleurs encouragé ses bénévoles à proposer leur candidature dans les conseils d'administration des CCAS au moment de leurs renouvellements.

II. TROIS GRANDS ENJEUX REPERES

Quelles que soient leur taille ou leurs modalités de fonctionnement, les associations doivent faire face à trois enjeux pouvant, à court ou moyen terme, avoir des répercussions sur leur activité et leur organisation.

II.1. Premier enjeu : faire face à l'évolution du public secouru

Dans certains territoires, les associations sont confrontées à une augmentation forte du public accueilli. Ainsi, à Alençon, le Secours Populaire et les Restaurants du Cœur ont enregistré une augmentation de près de 30 % du public en 2008, tandis que, sur les six premiers mois de 2009, la communauté d'Emmaüs a réalisé le même nombre de dépannages sociaux que durant toute l'année précédente. Dans la Manche, les centres locaux des Restaurants du Cœur de Mortain et de Pontorson constatent une fréquentation en hausse de plus de 70 % entre 2007 et 2008. En 2009, celui de Flers a dû faire face à une progression du nombre des inscrits de plus de 40 %. Enfin, à Caen, le Secours Populaire observe une augmentation de 150 % au premier semestre 2009 par rapport à la même période en 2008.

Toutes les associations partagent les mêmes constats : si les personnes seules et les familles monoparentales constituent toujours la majorité des personnes secourues (elles représentent par exemple plus de la moitié des situations rencontrées en 2008 par le Secours Catholique), **l'évolution récente montre un changement dans la typologie du public.** Les associations accueillent dans leurs permanences des personnes de plus en plus précaires, ou en situation financière qui les situe juste sous la limite de l'intervention sociale de droit commun (effet de seuil).

Alors qu'il avait un temps disparu, le public retraité réapparaît dans les contacts des associations pour des secours d'urgence. Il s'agit souvent de personnes seules, dont la retraite ou le minimum vieillesse ne suffisent plus à faire face aux charges courantes. Ainsi, la part des plus de 50 ans dans les statistiques d'accueil du Secours Catholique en Basse Normandie passe de 20,5 à 23,1 % entre 2006 et 2008. Face à cette augmentation importante constatée depuis deux à trois ans selon les territoires, certaines associations, comme le Secours Populaire Français à Caen, viennent d'ouvrir une permanence Séniors pour proposer un accueil spécifique.

Une grande majorité des associations constate aussi une augmentation récente et assez marquée du nombre de jeunes s'adressant à elles pour des secours d'urgence. En 2008, les 18-25 ans représentent près de 12 % des personnes aidées par les Restos du Cœur de la Manche, ainsi que 12,9 % des accueils du Secours Catholique dans la région. La même année, le Foyer des Jeunes Travailleurs de Caen a sollicité la Banque Alimentaire pour ouvrir dans ses locaux une antenne d'aide alimentaire d'urgence. Ce phénomène touche aussi les étudiants, notamment à Caen, où le Secours Populaire a ouvert une permanence qui leur est réservée en partenariat avec le CROUS. Le Secours Catholique du Calvados vient de constituer un groupe de travail chargé de proposer des réponses à la précarité étudiante. La Banque Alimentaire est actuellement en discussion avec le CROUS pour mener une action d'aide alimentaire auprès de ce public.

Le risque actuel est que **ce changement dans la typologie devienne structurel**, au regard notamment des "amortisseurs sociaux" mobilisables pour ces publics.

En effet, alors que le marché du travail ne leur est pas favorable⁶, seuls les jeunes de 18 à 25 ans justifiant de deux années d'activités au cours des trois dernières années peuvent bénéficier du RSA. Au niveau national, on estime à 160 000 le nombre de ceux qui rempliraient ces conditions.

Quant à l'amélioration de la situation financière des retraités, elle dépend uniquement de l'augmentation du minimum vieillesse et des retraites. Une déclaration récente du gouvernement montre toutefois une volonté de se saisir de cette problématique. Le Conseil des Ministres du 14 octobre 2009 a évoqué une majoration de 25 % du minimum vieillesse perçu par les personnes seules, étalée sur 5 ans.

Cette situation ne sera pas sans conséquences sur la solidarité intergénérationnelle, si l'aide ponctuelle que pouvaient apporter les grands parents aux générations suivantes tend à s'amenuiser, voire à disparaître sous l'effet de l'érosion de leurs revenus. S'agissant du Revenu de Solidarité Active, le CESR s'interroge aussi sur la pertinence et l'efficacité du dispositif pour sortir durablement les personnes de la pauvreté.

Enfin, des salariés, dont la rémunération ne suffit plus à faire face aux charges, sont de plus en plus nombreux à s'adresser aux associations. Ainsi, 21,4 % des personnes qui se sont adressées au Secours Catholique en 2008 avaient une activité (en augmentation de près de 3 % entre 2006 et 2008). Il s'agit principalement de salariés à temps partiel ou en intérim. A titre d'exemple, suite à la fermeture d'une usine qui employait un nombre conséquent de contrats intérimaires, le Secours Calvadosien a dû, sur le comité de Giberville, accueillir un nombre important de personnes. Au cours du dernier semestre 2008, le Secours Populaire dans la Manche et le Calvados a été amené à réaliser des dépannages d'urgence pour quelques artisans et chefs de petites entreprises. Dans ses statistiques d'accueil régionales de 2008, le Secours Catholique constate aussi une augmentation significative du taux de personnes accueillies exerçant une activité en CDI temps plein, qui passe de 5,6 % à 6,1 % entre 2007 et 2008.

Il est à noter que dans son rapport d'activité national paru récemment, le Secours Catholique souligne que les "travailleurs pauvres" sont bien souvent des "travailleuses pauvres". En effet, 19,9 % des femmes seules rencontrées par le Secours Catholique au niveau national ont un emploi (contre 15,2 % des hommes). La répartition par type d'emploi montre que "les femmes sont proportionnellement trois fois plus nombreuses que les hommes à travailler à temps partiel"⁷.

II.2. Deuxième enjeu : maintenir et développer un bénévolat engagé et formé

Si le salariat existe dans les associations, il reste marginal et ce sont bien les bénévoles qui, par leur investissement, assurent la majorité des activités. Le bénévolat des associations est très majoritairement féminin (72 % de femmes).

⁶ Taux de chômage de 20 % en juillet 2009, en hausse de 32 % sur un an dans la région. Source : INSEE Basse-Normandie.

⁷ "La pauvreté au féminin", statistique d'accueil 2008, Secours Catholique. Page 18.

Le chiffre annoncé de plus de 7000 bénévoles ne reflète que partiellement la réalité. En effet, **toutes les associations s'appuient sur un nombre restreint d'entre eux qui donnent un temps conséquent à l'association**, tandis qu'elles reçoivent ponctuellement le soutien de bénévoles moins impliqués. Les petites associations locales, quant à elles, ne peuvent souvent compter que sur un cercle très étroit de bénévoles qu'elles peinent à élargir ou renouveler. Pacte à Mondeville et la Chaudrée à Cherbourg, aujourd'hui composées de bénévoles présents depuis pratiquement l'origine de l'association, sont des exemples type de cette situation.

Or, que ce soit le noyau dur ou les ponctuels, **ce bénévolat est vieillissant**. Concernant les bénévoles pour lesquels le CESR a pu disposer d'informations dans la région, près de 60 % ont plus de 60 ans, contre seulement **2 % qui ont moins de trente ans**. Même les "nouvelles recrues" sont, aux dires de certains dirigeants, de "jeunes retraités" qui arrivent dans l'association deux à trois ans après avoir cessé leurs activités professionnelles. **Ce "nouveau bénévolat" tend aussi à modifier les modalités de son engagement qui, de presque total, devient plus ponctuel, voire irrégulier**. Ainsi, certains présidents évoquent des entretiens avec des personnes dont la volonté d'engagement est assortie de conditions a priori incompatibles avec l'investissement attendu (quelques heures de disponibilités mensuelles seulement, absence pendant toutes les vacances...).

Les activités de ces associations sont physiquement et humainement exigeantes (gestion des stocks des marchandises et objets collectés, manutention, accueil, écoute et soutien aux personnes secourues...). Il n'est donc pas rare de voir certaines personnes se désengager après quelques jours passés au sein de l'association. L'association Pacte a ainsi constaté le départ de plusieurs personnes après quelques jours passés à l'épicerie sociale. De plus, plusieurs Présidents font part de leurs difficultés à **mobiliser des bénévoles sur certaines tâches, notamment celles qui nécessitent des compétences techniques précises** (comptabilité, gestion des stocks, communication...).

Les associations doivent aussi faire face à **un relatif désengagement concernant la prise de responsabilités au sein de l'association**. Parce que ces fonctions deviennent de plus en plus techniques et prenantes, les présidents, trésoriers, responsables locaux ou secrétaires actuellement en place ont de plus en plus de mal à trouver des successeurs parmi les bénévoles.

Toutes ces données montrent le **triple enjeu** que représente le bénévolat dans ces associations: **nécessité de renforcer l'adhésion de personnes plus jeunes, prêtes à s'investir durablement et dont les compétences sont nécessaires au fonctionnement de l'organisation**.

Même si, pour l'instant, aucune association ne semble menacée de disparition faute de bénévoles, certaines ont mis ou mettent en place des plannings hebdomadaires tenant compte de cette présence bénévole plus diffuse pour s'adapter à ces nouveaux modes d'engagement et continuer d'apporter le service auprès du public.

Une des solutions pour renforcer les ressources humaines des associations pourrait provenir de la proposition de loi discutée au Sénat le 14 septembre 2009, qui vise à **créer un "service civique"** s'inspirant et améliorant le dispositif de "service civil volontaire" créé en 2006. Ce "service civil volontaire" avait été présenté comme le troisième pilier de la ressource humaine des associations, aux côtés des salariés et des bénévoles.

Le service civique envisagé propose "d'unifier les principaux dispositifs actuels de volontariat sous un statut homogène et simplifié"⁸. Ainsi, au terme de la proposition actuellement en cours de discussion, une personne de plus de 16 ans pourrait s'engager dans un "service civique" auprès d'un organisme sans but lucratif pour une durée de 6 à 24 mois, à raison d'un minimum de 24 heures par semaine. Elle percevrait une indemnité (de l'ordre de 600 à 650 euros par mois -montant encore en débat-) et bénéficierait d'un tutorat et d'une "formation citoyenne". Les organismes sans but lucratif et les personnes morales de droit public qui peuvent recevoir des services civiques doivent demander un agrément et exercer des missions d'intérêt général dans les domaines philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel. L'Etat qui, dans le cadre du service civil volontaire, proposait une aide substantielle aux associations accueillantes (598 euros d'aide, pour 622 euros d'indemnités versées), devrait faire de même pour le service civique. En effet, le dispositif serait doté de près de 40 millions d'euros dans le budget 2010.

Lors de la présentation du plan d'urgence des jeunes, le Président de la République déclarait vouloir, à terme, créer plus de 70 000 services civiques, soit près de 10 % des 16-25 ans ; 10 000 seraient d'ores et déjà envisagés pour l'année 2010. Il est à noter que ce service civique devrait pouvoir se dérouler en complément d'une activité professionnelle ou d'une poursuite d'études.

Pour répondre aux besoins de compétences techniques, notamment celles dématérialisées, les associations ont la possibilité de **mobiliser le "bénévolat à distance"**. Evoqué lors de la conférence nationale de la vie associative en 2006, le développement de ces modalités d'engagement a fait l'objet d'un accord entre le Ministère de la Jeunesse et des Sports et l'association "développement solidaire", qui promeut le mécénat de compétences. Le site internet www.betobe.org créé à cette occasion, met en relation les associations qui expriment des besoins précis (construction d'une campagne de communication, aide comptable...) et des bénévoles susceptibles d'y répondre.

II.3. Troisième enjeu : maintenir les ressources nécessaires à l'activité

Les recettes des associations proviennent de trois sources : le don, les produits de l'activité de l'association (collecte et vente de mobiliers et vêtements, organisation d'événements générant des recettes, participation financière des usagers) **et les subventions publiques**. La part de chacune de ces ressources dans les budgets dépend de l'organisation, mais aussi de la taille de l'association. En schématisant, on constate que, dans les grands réseaux nationaux, la part du don et des ressources liées à l'activité est plus importante que celles des subventions.

En revanche, le fonctionnement des petites associations locales dépend souvent des subventions publiques et des activités qu'elles peuvent générer. Le tableau ci-dessous présente de façon non exhaustive l'origine des ressources pour les associations ayant transmis l'information.

⁸ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 612 rectifiée concernant le "service civique".

Association	Dons	Subventions	Activités	Autres (produits financiers, provisions...)
Conscience Humanitaire	5,0 %	95,0 %		
ATD Quart Monde	6,2 %	87,5 %	3,8 %	2,5 %
Collectif d'Urgence		83,0 %	17,0 %	
La Chaudrée	20,5 %	77,0 %		2,5 %
Restos du Cœur Manche	45,7%	54,3 %		
Banque Alimentaire de l'Orne	12,2 %	55,0 %	28,0 %	4,8 %
Banque Alimentaire de la Manche	9,0 %	46,0 %	35,0 %	10,0 %
Secours Populaire Orne	7,0 %	34,8 %	58,2 %	
Secours Calvadosien	6,0 %	32,8 %	61,2 %	
Banque Alimentaire du Calvados	18,2 %	39,3 %	42,5 %	
Emmaüs Tailleville (subventions = <i>investissement</i>)	0,5 %	13,0 %	83,4 %	3,1 %
Secours Populaire du Calvados	18,8 %	19,3 %	56,3 %	5,6 %
Association Coups de Mains	13,5 %	19,5 %	67,0 %	
AAPI	35,0 %	12,0 %	53,0 %	
Secours Catholique de la Manche	82,0 %	7,4 %	4,2 %	6,4 %
Sté Saint Vincent de Paul Manche	95,0 %	5,0 %		
Sté Saint Vincent de Paul Calvados	78,2 %	6,2 %	15,6 %	
PACTE 14		16,0 %	84,0 %	

Au regard de cette structuration financière, **l'enjeu qui se pose aux associations pour développer leur activité est triple : maintenir un don en nature important et de qualité, continuer à mobiliser le marché du don financier et à percevoir des subventions publiques.**

Concernant les dons en nature (aliments provenant des grandes surfaces, dons alimentaires provenant de collectes, dons de vêtements et de mobiliers pour la revente ou le don aux personnes démunies...), **une érosion de la qualité et de la quantité est observée par certaines associations.** Celles qui pratiquent le tri et la revente de vêtements constatent une baisse de qualité des dons, liée à l'apparition de textiles peu coûteux. Certains ne pouvant être réhabilités sont transformés ou envoyés au retraitement, ce qui génère un coût au lieu d'une recette et amoindrit le stock de vêtements revendus ou donnés. Le même problème s'observe aussi pour le mobilier. Ainsi, les responsables des communautés Emmaüs faisaient récemment part d'une baisse de la qualité et de la quantité des dons mobiliers.

Cette érosion quantitative et qualitative du don peut s'expliquer par un phénomène qui heurte de plein fouet les associations qui vivent de cette ressource : les solderies pour les vêtements, les vide-greniers et les sites d'enchères et de ventes d'occasion pour le mobilier et les objets sont autant de concurrents directs pour les boutiques des associations, tant sur le don que sur la vente. D'autre part, concernant le vêtement, l'ouverture aux entreprises du marché du tri et du retraitement peut avoir des conséquences directes sur les collectes des associations. Dans l'Orne, le Secours Populaire, Emmaüs, le Secours Catholique et Enfance et Partage qui pratiquent cette collecte se sont regroupés dans le Collectif 61. Vigilant, ce collectif exerce une

interpellation des pouvoirs publics sur les conséquences de cette ouverture au secteur privé dans le département.

Enfin, le don en nature de denrées alimentaires doit, lui aussi, être maintenu pour que les associations puissent effectuer une distribution suffisante et équilibrée. Cet enjeu est d'autant plus marqué pour celles qui ne bénéficient pas du Programme Européen d'Aide aux plus Démunis et du complément du Programme National d'Aide Alimentaire. L'Association d'Aide aux Personnes Isolées à Caen, dont la distribution alimentaire effectuée dépend quasiment exclusivement de la générosité de la grande distribution, constate une baisse de ces dons, importante sur les produits frais. Pacte 14 fait le même constat sur certains produits (frais, viandes...) et complète ces dons par des achats permettant une relative diversification des produits proposés.

Si les produits des ventes diminuent et si les associations doivent pallier aux baisses des dons en nature par l'achat de marchandises, l'équilibre budgétaire des associations peut être gravement menacé. C'est notamment le cas pour Emmaüs, le Secours Populaire, mais aussi pour des structures locales, comme l'Institut Régional de Lutte Contre la Pauvreté à Vire, qui tirent une grande partie de leurs ressources des ventes d'objets donnés.

Le don financier semble se maintenir, voire progresser pour certaines associations. Ainsi, les Restaurants du Cœur ont enregistré une progression de 30 % des dons dans la Manche en 2008. Dans les enquêtes effectuées au niveau national par le CerPhi⁹ en début d'année 2009, les donateurs déclaraient vouloir maintenir, voire augmenter leurs dons sur l'année. Toutefois, la pratique du don semble se heurter à une réalité : en Août 2009, une nouvelle enquête montrait que 70 % des personnes interrogées déclaraient maintenir ces dons (contre 75 % en mai) et 19 % déclaraient vouloir les diminuer (contre 15 % en mai), confirmant **une tendance à la dégradation du climat de générosité des Français observée depuis mai 2009**. Le Secours Populaire du Calvados constate déjà une baisse du don moyen annuel qui est passé de 50 à 30 euros et, pour la première fois cet été, a rencontré des difficultés dues à la baisse des dons pour financer l'action "vacances".

En ce qui concerne **les subventions**, une des actualités "brûlante" a trait au Programme Européen d'Aide aux plus Démunis (PEAD). Doté en 2008 de 305 millions d'euros (dont 78 millions pour la France), les associations destinataires (les Restaurants du Cœur, la Croix Rouge, le Secours Populaire et les Banques Alimentaires) ont fait part de craintes liées au contexte européen actuel (renégociation de la Politique Agricole Commune dont dépend ce programme, élargissement de l'Europe et, par conséquent, du nombre de pays qui peuvent y prétendre, souhait de réorganiser cette distribution autour d'un seul partenaire par pays, comme c'est déjà le cas dans certains Etats qui en bénéficient). Un fort *lobbying* en 2008 a permis d'augmenter la part de ce programme attribuée à la France, mais cette politique risque de connaître à très court terme une refonte importante, qui pourrait être préjudiciable aux associations.

Une modification des conditions d'attribution et/ou une baisse des subventions des différents pouvoirs publics (Etat, Conseils Généraux, communes...) menaceraient directement des associations comme la Chaudrée, le Collectif d'Urgence ou encore

⁹ Centre d'Etudes et de Recherches sur la Philanthropie.

ATD Quart Monde dont c'est la principale ressource. Certaines sont déjà confrontées à une baisse des subventions.

Les associations soulignent aussi un "effet indirect" des critères d'attribution des subventions par les pouvoirs publics. Si l'expérimentation semble plus facilement finançable, les coûts de fonctionnement engendrés en cas de pérennisation sont à la charge des associations. Il conviendrait d'étudier la possibilité de pérenniser les crédits et de soutenir les actions innovantes dont l'évaluation de la phase expérimentale a été concluante (comme par exemple l'Epi vert à Caen et la Maison de la Solidarité à Coutances).

Par ailleurs, la complexité des dossiers administratifs de demandes et des documents comptables à fournir pour justifier de l'utilisation des fonds octroyés freinent parfois certaines associations dans leur stratégie.

Enfin, les réflexions en cours à l'échelon européen et national, tendant à substituer une logique d'appels à projets au versement de subventions pour certaines politiques publiques, peuvent avoir des conséquences sur le financement des associations de solidarité.

Les associations sont aussi impactées par **la politique nationale concernant les contrats aidés**. Une modification de la prise en charge par l'Etat ou une baisse du nombre de ces contrats aurait des conséquences pour celles qui les mobilisent fortement. Ainsi, plusieurs associations, gérant un chantier d'insertion (comme les Restaurants du Cœur dans le Calvados et dans l'Orne, le Secours Populaire dans l'Orne, la communauté d'Emmaüs dans le Calvados, des initiatives locales comme l'IRLCP et le collectif d'urgence), ont fait part de leurs inquiétudes lors de la baisse de la prise en charge de l'Etat de certains contrats aidés en 2008.

Or, pour ces associations, "le manque à gagner" en cas de baisse de l'aide de l'Etat impacte directement leur budget. Certaines se retrouvent alors dans l'impossibilité de recruter : l'Association d'Aide aux Personnes Isolées, qui bénéficiait jusque très récemment d'une dizaine de Contrats d'Accès à l'Emploi ne peut aujourd'hui en recruter que deux. La prise en charge par l'Etat a été revue à la hausse dans le cadre du plan de relance en avril 2009 (pour les CAE, elle passe de 60 à 90 % du taux horaire brut du SMIC, et de 90 à 95 % pour ceux embauchés dans le cadre de chantiers d'insertion, majorée à 105 % pour les jeunes en difficulté d'insertion). En 2010, le Contrat Unique d'Insertion prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 sera mis en œuvre. Le projet de loi de finances prévoit le maintien de l'enveloppe budgétaire globale (nombre de contrats et prise en charge de l'Etat), soit 360 000 contrats dans le secteur non marchand au niveau national. Il est également prévu une extension du taux de prise en charge à 105 % pour l'ensemble des salariés en insertion dans les chantiers. Les associations entendent rester vigilantes sur cette question.

III. LES PISTES DE TRAVAIL

Les rencontres effectuées par le CESR dans le cadre de cette étude ont permis de mieux connaître les associations présentes sur le terrain, d'appréhender leurs conditions de travail, de mieux comprendre leurs préoccupations mais aussi d'échanger sur les réflexions à engager pour faciliter leur action et surtout répondre aux besoins des personnes en difficultés.

Ce qui fait la richesse de ce domaine est la pluralité d'intervention, la liberté dans les marges de manœuvre et l'indépendance que chaque association revendique à juste titre. Si chacune d'entre elles doit d'abord travailler en interne pour faire face aux enjeux repérés, Il conviendrait cependant d'engager **un travail inter-associatif approfondi, qui faciliterait le développement des relations entre la Région et les associations.**

III.1. Renforcer le travail inter-associatif

- **Les conditions de réussite**

Aujourd'hui, construire une parole partagée en vue d'une interpellation politique des pouvoirs publics et de l'opinion ne semble pas être le premier champ sur lequel les associations souhaitent se mobiliser dans un cadre inter-associatif.

Toutefois, il semble que toutes éprouvent aujourd'hui la nécessité, sinon de travailler ensemble, du moins d'échanger et de mieux connaître l'intervention de chacune afin d'agir en complémentarité et d'éviter, autant que faire se peut, doubles emplois et redondances sur un même territoire, sur des interventions similaires, auprès du même public. Certains dirigeants d'associations qui assurent une distribution alimentaire déplorent de voir des bénéficiaires négliger les produits qu'ils ne souhaitent pas cuisiner ou qu'ils ont pu obtenir auprès d'une autre association.

Ce souhait est aussi lié aux enjeux présentés ci-dessus. En effet, dans le contexte actuel, si elles ne créent pas de synergie entre elles, les associations risquent ne plus pouvoir répondre aux demandes du public aidé. Ce rapprochement devrait favoriser la plus value que chaque association peut proposer au public qu'elle aide.

Mais, bien que souhaité, **ce rapprochement peut être bridé par trois contraintes** : d'une part, les associations interviennent selon des philosophies et des modalités différentes. La participation financière des bénéficiaires aux activités constitue notamment un des points de débats actuels. D'autre part, elles interviennent toutes dans un contexte de "relative concurrence" (marché du don, PEAD, bénévolat...). Enfin, les positionnements nationaux de certains grands réseaux montrent une réserve à l'égard de leur participation aux partenariats locaux.

Selon le CESR, ce rapprochement inter-associatif ne peut se faire que sous certaines conditions.

Chaque association mène en toute liberté sa propre politique d'accueil et d'aides (accueil, barème de ressources, modalités de l'aide...). Cette diversité d'intervention étant une des richesses de ce secteur, un rapprochement inter-associatif ne doit pas se faire au détriment de l'organisation des associations en prenant la forme de "guichets uniques", dans lesquels toutes interviendraient de façon normalisée.

Ce travail de rapprochement doit d'abord se faire sur des terrains communs d'entente et sur les plus values qui pourraient se dégager d'un dialogue inter-associatif approfondi.

Il doit se faire sur un territoire géographique commun, auprès d'un public clairement défini. Enfin, il doit être animé par un partenaire neutre, dont la légitimité est reconnue par tous.

- **Favoriser la connaissance inter-associative**

La connaissance de l'Autre passe **par la présentation circonstanciée et exhaustive des modalités d'intervention et des activités de chaque association**. Le présent rapport du CESR œuvre dans ce sens, et pourrait trouver son prolongement dans la formalisation d'un annuaire des solidarités régional, interactif et facilement actualisable. Une initiative locale de ce type est en cours à Alençon.

Cette connaissance passe aussi par les échanges que pourraient avoir les bénévoles dans le cadre de **formations transversales régionales**, au cours desquelles seraient abordés des sujets communs à toutes les associations (la relation d'aide, le réseau institutionnel de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la connaissance du public précarisé...). Les différentes institutions et pouvoirs publics qui interviennent auprès du même public y présenteraient les actions qu'elles mènent, ce qui favoriserait le rapprochement, voire la compréhension mutuelle. Les formations propres aux associations doivent rester du ressort de l'association elle-même.

- **Favoriser les lieux d'échanges et de travail commun**

Créer des lieux et/ou des temps d'échanges au niveau local permettrait de partager les points de vue sur les situations vécues et d'apporter des réponses coordonnées et mutualisées en fonction des problématiques repérées sur un territoire. Ces rencontres pourraient être initiées et animées par les Centres Communaux d'Action Sociale qui ont vocation, de par leur positionnement institutionnel, à coordonner la politique sociale, et qui sont au carrefour des différentes interventions associatives locales. De plus, certaines associations sont souvent membres de leurs conseils d'administration.

L'animation d'un partenariat local assuré par le CCAS répondrait à plusieurs objectifs : en créant l'espace de dialogue nécessaire à cette intervention multiple, le réseau associatif serait alors mobilisé sur ses plus values, ce qui devrait permettre de construire une réponse optimisée aux difficultés rencontrées par les personnes.

Ces réflexions pourraient notamment s'inspirer d'exemples rencontrés lors de l'étude. Les modalités mises en œuvre à Alençon et à Coutances, citées précédemment, participent de cette volonté de renforcer le travail inter-associatif sur le territoire. A Granville, le CCAS réunit mensuellement toutes les associations intervenant auprès du public en difficulté et construit avec elles des réponses pour les situations les plus difficiles, chaque association intervenant en fonction de ses modalités et de ses pratiques. Ces rencontres mensuelles sont aussi l'occasion d'échanges d'informations entre les associations et les institutions qui participent aux réunions (CPAM, CAF, MSA...). A Argentan sur le même modèle, le CCAS est à l'initiative d'une "commission extramunicipale solidarité".

Ces échanges locaux devraient aussi permettre de mieux connaître le public, ses caractéristiques et ses besoins, ce qui, à terme, permettrait de construire des réponses partagées, innovantes et pertinentes.

Enfin, il semble souhaitable de sensibiliser les collectivités pour qu'elles puissent mettre à disposition des lieux de rencontres, d'écoute et de dialogue pour ceux qui ont besoin de s'exprimer ou d'échanger.

III.2. Développer les relations entre la Région et les associations

Pour le CESR, ces relations pourraient se situer sur deux champs :

- l'information et la mise en œuvre des dispositifs mis en place par la Région au bénéfice des publics accueillis ;
- la mobilisation de la politique d'accompagnement du secteur associatif mise en œuvre depuis 2005.

Les associations dont les objectifs sont de répondre à des besoins non couverts, de créer du lien social ou de l'emploi peuvent être accompagnées par la Région. Il s'agit ici principalement de favoriser la mobilisation de politiques et dispositifs existants en les portant à la connaissance de ces associations. Toutefois, ce dialogue ne pourra être pleinement efficace que si la sollicitation est portée de façon concertée dans une approche inter-associative, modalité d'organisation privilégiée par la Région dans le dialogue qu'elle a engagée avec les associations depuis 2005.

- **Faire des associations des partenaires territoriaux sur certains dispositifs**

L'axe 2 des grands objectifs du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRADT) propose de "construire la solidarité entre les hommes et les territoires". Un des objectifs affichés consiste à "renforcer l'égalité des chances devant la formation, l'emploi et la culture". Démocratiser l'accès à l'offre culturelle et de loisirs s'est déjà concrétisées entre autres dans la mise en place du dispositif cart@too à destination de tous les jeunes 15-20 ans de la région. Une "aide à la mobilité" s'est par ailleurs développée dans la définition d'une politique tarifaire sur le réseau ferré régional.

De leur côté, les associations revendiquent aujourd'hui une place légitime dans l'accompagnement des personnes, concernant notamment l'accès à la culture et aux loisirs, mais aussi l'aide à la mobilité géographique, pour laquelle elles sont parfois sollicitées.

En croisant ces deux intentions, les associations deviendraient de véritables partenaires territoriaux de la Région pour le déploiement de ces politiques.

Les associations, alors **partenaires chargés du déploiement de la cart@too**, utiliseraient cet outil comme une aide à l'autonomisation des jeunes. Dans un premier temps, il conviendrait de faire une présentation de la cart@too aux associations (les avantages liés à la carte, mais aussi l'intérêt de travailler avec les jeunes sur des savoir faire annexes comme choisir et organiser ses sorties, l'utilisation des @toos permettant l'organisation de projets et sorties entre jeunes...). Les associations intéressées seraient répertoriées comme organismes délivrant la carte, ce qui favoriserait aussi un travail plus étroit avec celles qui l'acceptent comme moyen de paiement.

Dans un deuxième temps, la Région engagerait avec les associations une évaluation des modalités d'utilisation de ce dispositif et procéderait aux ajustements nécessaires pour en optimiser l'usage par le public qu'elles reçoivent.

La politique tarifaire régionale mise en œuvre propose un éventail d'abonnements¹⁰ permettant à toutes les catégories de voyageurs de bénéficier de

¹⁰ Les dispositifs sont : les abonnements Boos'ter et Libert'ter, le passeport Solidari'ter (emploi ou formation) et la carte Vis'ter.

réductions sur les trajets régionaux et les liaisons interrégionales. Les associations sont souvent sollicitées pour des aides au transport, auxquelles elles répondent par des soutiens financiers. Destinataires de l'information sur cette tarification, elles disposeraient alors de réponses adaptées pour les trajets en train, développant ainsi la promotion de cette politique régionale.

- **Accompagner la stratégie interne des associations**

Cet accompagnement mobiliserait notamment les outils et dispositifs mis en place ou cofinancés par la Région pour renforcer le dialogue avec les associations.

Voté fin 2005, le Schéma Régional de l'Economie Sociale et Solidaire (SRESS) définit notamment un "plan d'actions régional", dont un des objectifs vise à "soutenir les associations de l'Economie Sociale et Solidaire". Il concerne autant l'aide à l'accompagnement et l'appui/conseil aux associations dans leurs projets, que le soutien financier, présent sous deux formes: appel à projets ou abondement d'outils financiers dédiés -garanties financières gérées par Basse Normandie Active, par exemple-.

La Région s'est par ailleurs dotée d'un Fonds Régional de soutien à la Vie Associative pour accompagner financièrement "les initiatives bénévoles dans les territoires prioritaires" et "la formation des bénévoles" organisées par les têtes de réseaux associatives.

Pour assurer l'appui/conseil, la Région cofinance les Dispositifs Locaux d'Accompagnement (DLA) avec l'Etat, la Caisse des dépôts et consignation et le soutien du Fonds Social Européen. Ces DLA ont vocation à accompagner les associations souhaitant consolider leur activité, pérenniser leurs emplois ou qui s'interrogent sur leur stratégie de développement. En les sollicitant, les associations de solidarité bénéficieraient d'un appui les aidant à constituer des dossiers et construire des outils de suivi de projets subventionnés, voire pour les accompagner dans la définition de projets inter-associatifs.

Il conviendrait que, dans le cadre du Fonds Régional de soutien à la Vie associative, la région puisse étudier avec bienveillance la possibilité de financer les formations transversales régionales qui seraient le fruit d'une réflexion inter-associative.

Le CESR tient à rappeler que, sous réserve de leur éligibilité, certains projets associatifs peuvent d'ores et déjà être financés par les dispositifs déjà existants de la Région ("l'aide à l'investissement pour les projets d'utilité sociale", "les initiatives bénévoles dans les territoires prioritaires" du Fonds Régional de soutien à la Vie associative, "réinventons la ville", "réinventons la campagne" ainsi que le dispositif "emploi tremplin" pour l'aide à l'embauche de salariés...).

Enfin, il apparaîtrait pertinent que la Région puisse accompagner financièrement les expérimentations locales de travail inter-associatif, dont le caractère innovant serait un frein à leur financement dans le droit commun. Cet accompagnement pourrait se faire dans le cadre d'une politique "action solidarité" renouvelée. Le suivi et l'évaluation des différentes expérimentations donneraient alors lieu à une évaluation et une mutualisation des bonnes pratiques qui aideraient les associations et les territoires dans leurs décisions stratégiques.

CONCLUSION

Le présent rapport du CESR, l'avis et les suggestions qui en découlent avaient pour principal objectif de "connaître et de faire connaître" le secteur associatif solidaire. La diversité des activités et des modalités d'intervention rencontrées montrent un secteur en pleine mutation, qui doit faire face à plusieurs enjeux, dans un contexte difficile. En effet, la crise actuelle a notamment pour conséquence une double évolution, qui risque de menacer sa capacité à répondre aux besoins : alors que les ressources des associations peuvent être fragilisées si l'érosion de la générosité et la réduction des crédits publics se confirment, certaines constatent déjà l'augmentation sensible du public accueilli (au niveau national, les Restos du Cœur prévoient une augmentation de plus de 40 % pour la campagne 2009 -2010).

Au terme de son travail, le CESR constate que l'avenir du secteur associatif solidaire réside avant tout dans sa capacité à mener une réflexion propre qui permettra aux associations de construire une réponse inter-associative sur la base des "plus-values" apportées par chacune. Cette réflexion peut être accompagnée par les pouvoirs publics.

Le CESR souligne également que la capacité de ces associations à construire une parole partagée née de leurs expériences et observations de terrain et porteuse d'une interpellation publique constitue un enjeu à moyen terme au niveau régional

Le Président,

Maurice DROULIN