Les associations locales. Des acteurs clés du développement socio-économique des territoires

Le cas de Val-de-Travers

Dr Cédric Baudet, Professeur HES et Dr Jérôme Heim[1], adjoint scientifique, Haute école de gestion Arc – HES-SO.

Les associations locales sont à l'origine de nombreuses activités, notamment sportives, culturelles, sociales et touristiques. À but non lucratif, elles pourvoient aux demandes de populations, auxquelles ne répondent ni les entreprises commerciales, souvent en raison d'une absence de rentabilité à court terme, ni les collectivités publiques qui n'ont pas forcément la légitimité d'action dans des domaines ne concernant pas l'ensemble de la population. Par les aménités qu'elles fournissent, les associations sont par conséquent des acteurs importants pour les territoires et le cadre fixé par les collectivités publiques, en particulier les communes, est plus ou moins favorable au déploiement de ces activités associatives. De février 2016 à juin 2017, une recherche a été menée par la Haute école de gestion Arc de Neuchâtel sur les associations locales de la commune de Val-de-Travers[2] pour répondre à la double question suivante : comment évaluer les retombées des activités associatives pour le développement socio-économique d'un territoire et comment les collectivités publiques peuvent-elles favoriser l'organisation de ces activités ?

Val-de-Travers est une commune du canton de Neuchâtel en Suisse, née de la fusion de 9 localités en 2009. La commune comprend près de onze mille habitants et **167 associations y sont répertoriées**. Deux tiers des associations de Val-de-Travers se consacrent à des activités sportives, 20% sont actives dans la musique et le 10 % restant comprend des activités en lien avec la nature, la culture, etc. Cette répartition est comparable à celle de l'ensemble de la Suisse. Parmi ces sociétés, un tiers a une dimension formatrice, en particulier auprès des enfants et des adolescents. Les associations locales et les relations que celles-ci entretenaient avec leur administration communale respective ont inévitablement été concernées par la fusion de communes. La question du soutien aux sociétés locales a ainsi rapidement occupé le conseil communal (organe exécutif) de Val-de-Travers[3].

Participation de la population dans les associations

Les associations fonctionnent en majorité grâce à l'engagement bénévole de leurs membres : en Suisse, on estime à 1,5 million les personnes qui s'investissent bénévolement, dans le cadre d'organisations ou d'institutions, ce dont bénéficient les deux tiers de la population[4]. Ce travail bénévole représente chaque année 640 millions d'heures de travail non rémunérées[5]. À Val-de-Travers, **la moitié de la population est affiliée à au moins une association** et le quart à plusieurs d'entre elles. En outre, plus de la **moitié des personnes affiliées à une association s'engage dans son comité**. 43% des répondants consacrent moins d'une heure par semaine, 42 % de 1 à 4 heures et 14% de 5 à 10 heures. **Ce sont plus de 10'000 heures hebdomadaires que les habitants du Vallon œuvrent bénévolement dans le cadre d'activités associatives, soit plus d'un demi-million d'heures par années.** La participation aux activités associatives se fait également à travers un soutien financier. Sans compter leurs cotisations en qualité de membres, ils sont 36% parmi la population à contribuer financièrement au fonctionnement des associations locales.

[1] Auteur de correspondance.
[2] Ce texte est un résumé du rapport plus complet que l'on trouvera en ligne à l'adresse http://projets.he-arc.ch/valasso/
[3] Pour tenter de répondre à ce double questionnement, la recherche a été menée sous forme d'entretiens qualitatifs individuels et en groupe, ainsi que par une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon de 2000 personnes résidantes de Val-de-Travers et auprès des présidents des 167 associations locales.
[4] Office fédéral de la statistique (2014). *Enquête suisse sur la santé*. Neuchâtel.
[5] Office fédéral de la statistique. (2011). *Le travail bénévole en suisse*. Neuchâtel.

De manière générale en Suisse, le bénévolat s'inscrit dans une certaine tendance à la baisse[6]. Par exemple, la région du Mitteland dans laquelle est compris le Val-de-Travers connait une diminution du taux de travail bénévole organisé parmi la population. Ce taux est passé de 27,5 % en 2000 à 18,6 % en 2016[7]. Cette tendance est observable dans les associations de Val-de-Travers parmi lesquelles plusieurs sont en perte de vitesse. L'affiliation dans les associations et dans les comités observés ne suffit donc pas nécessairement à assurer leur fonctionnement. Les acteurs associatifs rencontrés lors de cette recherche se plaignent de ce désengagement en général et encore davantage de l'absence de relève dans les comités. Les raisons invoquées pour ne pas s'engager dans une association sont majoritairement liées au manque de disponibilité des personnes, en raison de l'activité professionnelle ou d'autres centres d'intérêt. Ce sont également les démarches administratives qui peuvent démotiver les bénévoles à s'investir pour l'organisation d'activités associatives, démarches qui représentent non seulement un temps supplémentaire, mais également des frais.

Retombées socio-économiques des activités associatives

Lorsqu'on s'intéresse aux retombées des activités associatives pour le développement socio-économique d'un territoire, c'est le **bien-être individuel et social** qui ressort principalement. Car, si on s'investit pour les autres, on le fait également pour soi, par exemple pour une association dont on bénéficie des activités. Selon l'observatoire du bénévolat en 2016, 75% des personnes qui s'engagent déclaraient comme motivation première le principe de « faire bouger les choses avec d'autres personnes », notamment dans le but de développer ses propres loisirs. Cette mobilisation pour le bien commun est source de plaisir, laquelle constitue la retombée la plus reconnue par la population de Val-de-Travers[8]. La dimension volontaire et non contraignante des activités associatives contribue au développement personnel des individus tout en étant favorable à la cohésion sociale et à l'enrichissement culturel collectif. Les activités sportives, culturelles ou sociales organisées par les associations permettent à la population de se « se côtoyer autour de centres d'intérêt commun », de « se réunir » et de « se resserrer en tant qu'habitant de Val-de-Travers », selon les propos des répondants. Ainsi, pour la population, **les activités associatives contribuent à « construire et maintenir des relations sociales »**. De l'avis de représentants des associations, en effet, « il n'y a pas meilleur moyen pour s'intégrer dans le village ».

L'enquête montre ensuite que **65% de la population participe à des activités proposées par des associations** (manifestations et événements divers, etc.) ou bénéficient de prestations (cours, accompagnement, etc.) et/ou d'infrastructures (sportives, culturelles, sentiers pédestres, etc.) apportées par des associations. Au niveau national, 68,4 % de la population participe au moins une fois par année, aux activités d'une société, d'un club, d'un parti politique, d'une association culturelle ou d'autres groupes, groupes religieux y compris[9]. À travers ces individus qui participent et contribuent aux activités associatives, c'est donc l'identité culturelle d'un territoire qui est façonnée, entretenue et véhiculée. Les fêtes, manifestations et autres événements sont tout autant de rites collectifs autour du sport, de l'art, du patrimoine ou de l'histoire locale, perpétuant ainsi des traditions, les inventant parfois. Certaines associations ont même explicitement pour but de promouvoir la culture et les expressions artistiques locales. Les répondants sont en moyenne « entièrement d'accord » pour considérer que les **activités associatives permettent de vivre dans une commune animée**, certains ajoutant qu'elles contribuent au bien-être de la région. Ils sont tout aussi d'accord sur le fait qu'elles permettent de percevoir positivement la région. Pour les représentants associatifs, les associations sont véritablement une vitrine du Val-de-Travers.

Malgré leur caractère non lucratif, les activités associatives ont des retombées économiques pour les individus et le territoire sur lequel elles sont organisées. Si leur fonctionnement réside en majorité sur l'échange non monétaire de biens (dons) et de services (bénévolat), rappelons que les associations de Val-de-Travers sont elles-mêmes employeuses puisqu'elles fournissent **61 emplois salariés** (33.2 équivalents plein temps). Les activités des associations ont également des répercussions économiques pour les acteurs régionaux et pour la commune qui voit des aménités proposées à la population, contribuant

[6] Freitag, M., Manatschal, A., Ackermann, K., & Ackermann, M. (2016). *Observatoire du bénévolat*. Seismo.
[7] Office fédéral de la statistique. (2016). *Atlas statistique de la Suisse*. Neuchâtel (en ligne)
[8] Un questionnaire envoyé à la population et aux présidents d'association visait à leur faire évaluer plusieurs propositions de retombées selon une échelle allant de « pas du tout d'accord » à « entièrement d'accord », évaluation complétée par une question ouverte.
[9] Office fédéral de la statistique (2014). *Enquête suisse sur la santé*. Neuchâtel.

à sa qualité de vie et à son attractivité, sans avoir à en financer la totalité. L'argent obtenu et généré par les associations circule en grande partie dans l'économie locale entre les commerçants et autres fournisseurs de biens et services.

D'autres retombées ont également une caractéristique économique qui ne se réduit pas à une dimension monétaire. Les aménités associatives existent sous la forme d'infrastructures mises à disposition et entretenues, de cours proposés ou encore de manifestations et autres événements sportifs, culturels et festifs organisés. C'est en premier lieu la possibilité de pratiquer une activité qui est offerte à la population et que celle-ci reconnaît pleinement comme une retombée importante. Du point de vue individuel, la population est « partiellement d'accord » sur le fait que les activités associatives lui permettent d'acquérir des connaissances et des capacités. Or, ces savoirs ne s'acquièrent pas uniquement à travers des cours ou des formations dispensées par une association envers des bénéficiaires, mais également et peut-être avant tout par l'engagement associatif, ce que promeuvent les représentants des associations locales. Enfin, des dimensions telles que le renom et l'identité d'une région, les liens de sociabilité, l'ancrage territorial, l'expertise développée dans des domaines spécifiques, auxquelles contribuent les activités associatives, participent du dynamisme économique d'une région.

Les collectivités publiques entre déni et accompagnement du monde associatif

En tant qu'organisations régies par un cadre juridique, les associations locales entretiennent des relations avec les collectivités publiques. Au-delà des normes et taxes auxquelles les associations doivent se conformer et qui émanent de la Confédération suisse et davantage encore des cantons, c'est à l'échelon communal que ces liens sont les plus importants. À des niveaux différents selon chacune d'entre elles, les communes participent au fonctionnement des associations à travers des subventions, la mise à dispositions d'espace, d'infrastructure et de matériel, des prestations des services communaux, des conseils divers, etc. Toutefois, si les communes reconnaissent généralement l'importance des activités associatives pour leurs citoyens, raison pour laquelle elles les soutiennent, elles n'ont pas toujours conscience des retombées plus larges que ces activités peuvent avoir pour le développement socio-économique du territoire dont elles ont la charge. Cette cécité partielle se traduit par des modes de gestion communaux des associations locales qui peuvent être inadéquats par rapport à leur fonctionnement volontaire et bénévole, contribuant ainsi, de manière involontaire, à en complexifier l'organisation. À une relation instrumentale entretenue par les collectivités publiques vis-à-vis des associations, notamment pour se désengager de tâches dont elles avaient auparavant la charge, un rapport de type solidaire peut s'instaurer en considérant le potentiel de celles-ci en matière de socialisation et de développement d'activités économiques au sens large. Une collectivité publique peut alors construire des partenariats avec les associations, les considérant comme des interlocuteurs dans le cadre de projets les concernant et, plus généralement, pour le développement socio-économique du territoire.

La commune de Val-de-Travers s'inscrit dans ce dernier type de relations aux associations, ce que le conseil communal exprime dans le programme de législature pour la période 2012-2106. Le soutien à la vie associative y figure comme l'un des objectifs en lien avec deux axes prioritaires, soit le lien communautaire et l'environnement. « La vie associative est, de fait, un élément fort de ces deux thèmes et la volonté du conseil communal est d'affirmer son soutien au développement de ce volet de la vie communautaire »[10]. Selon Christian Mermet, conseiller communal responsable du dicastère du territoire (urbanisme), des sports et de la culture (DTSC), le soutien communal aux associations locales se justifie compte tenu de l'énorme travail qu'elles fournissent pour la région. L'aide de la commune peut notamment être déterminante pour la conduite des activités associatives, que ce soit à travers la mise à disposition de salles, les prestations des services communaux lors de manifestations (sécurité, matériels, etc.) ou encore les subventions qui financent certaines charges et jouent parfois un rôle de déclencheur pour l'obtention de fonds auprès d'autres partenaires. Aux yeux du conseil communal, le soutien aux associations ne doit pas être considéré comme une charge, mais comme un investissement stratégique pour le développement socio-économique de la commune.

En 2017, le soutien de la commune de Val-de-Travers aux associations locales a représenté un montant de CHF 858'661.-. Ce montant total comprend CHF 842'430.- de subventions, parmi lesquels CHF 253'985.- servant à la location de salles

[10] Val-de-Travers, *Programme de législature 2012-2016*.

subventionnées, et CHF 16'231.- représentant le coût des prestations communales offertes à hauteur de 50% aux organisateurs de manifestations. L'encadrement communal des associations locales de Val-de-Travers vise, d'une part, à prendre en considération les besoins et activités spécifiques aux différentes associations et, d'autre part, à développer leur autonomie. Le soutien apporté par la commune de Val-de-Travers est considéré comme bon par les trois quarts de la population. Il importe toutefois au conseil communal de valoriser les apports de la commune, par exemple en signifiant aux bénéficiaires ce que coûtent les différentes prestations qui leur sont octroyées.

Faciliter les démarches administratives…

Des propositions d'améliorations dans le soutien communal aux associations ont été soumises à l'évaluation de la population et aux présidents d'association. Le soutien communal à améliorer en priorité vise à faciliter les démarches administratives pour les demandes d'autorisations (en matière de sécurité, d'hygiène, de vente de nourriture et de boisson, de diffusion de musique amplifiée, d'utilisation de l'espace public, etc.), compte tenu de l'investissement temporel et financier considérable que ces démarches représentent. Au-delà des outils de gestion, notamment informatiques, qui peuvent être optimisés pour faciliter les processus, **un travail de lobbyisme politique quant à l'importance des associations pour les communes mérite d'être entrepris**, en particulier auprès des autorités cantonales pour éviter une inflation réglementaire qui ne peut avoir comme résultat que de freiner leur dynamisme.

Si une augmentation des subventions, un meilleur accès aux infrastructures et davantage de prestations communales sont jugés relativement importants par la population, c'est surtout leur maintien qui est espéré dans une période budgétaire difficile au niveau communal et cantonal. Face aux soupçons de favoritisme, il importe toutefois de défendre la **nécessité de considérer les besoins et les charges afférentes qui diffèrent entre les associations** (par exemple entre les clubs de football qui ont besoin d'un terrain entretenu et les clubs de gymnastiques qui doivent accéder à des salles équipées). Celles-ci ne pourraient donc que pâtir d'un subventionnement soi-disant égalitaire qui n'en tiendrait pas compte. Il s'agit également de prévoir la prise en compte de nouveaux besoins à travers des projets associatifs sortant du cadre réglementaire et donc de permettre une **souplesse dans les possibilités de soutien**, tout en définissant des critères généraux. En d'autres termes, le mode de gestion communal des associations doit se faire sous le signe de l'agilité.

…et reconnaître l'importance des associations locales

Plutôt qu'un accompagnement pour la recherche de fonds et les démarches administratives, c'est davantage une **meilleure coordination entre les associations elles-mêmes et avec la commune qui est réclamée.** Celle-ci pourrait se faire grâce à une plateforme informatique, mais, surtout, à travers des rencontres régulières. La création d'un poste au sein de l'administration chargé du monde associatif regroupant les multiples domaines d'activité (comme c'est le cas à Val-de-Travers par leur gestion dans un même dicastère), faciliterait également cette coordination tout en constituant une reconnaissance publique du rôle que jouent les associations locales dans la vie de la commune. La méconnaissance d'une partie de la population quant à l'origine associative de certaines manifestations, projets ou infrastructures, ainsi que la tendance au désengagement bénévole constatée par les acteurs associatifs démontrent la nécessité de promouvoir davantage non seulement les associations, mais également la démarche volontaire et réciprocitaire qui en est à la base. Si les associations locales ont à communiquer elles-mêmes sur leurs activités respectives, **la commune peut aussi travailler à une véritable reconnaissance de leurs retombées pour le développement socio-économique du territoire**.

Cette reconnaissance peut prendre la forme d'un événement régulier à l'instar d'une kermesse avec présentation des associations, recrutement de bénévoles et cérémonie de remise des prix du mérite sportif et culturel d'ores et déjà délivrés lors du comptoir. Les autorités peuvent également communiquer sur l'importance des associations dans les écoles, dans les médias régionaux et dans les organes de diffusions officiels afin de sensibiliser les habitants à la nécessité de soutenir ces organisations à but non lucratif en participant aux activités qu'elles mettent en place, en s'y affiliant et en s'y investissant bénévolement.