



# Le secteur associatif au Luxembourg

*Rapport réalisé pour l'Oeuvre Nationale de Secours  
Grande-Duchesse Charlotte*

Carole Blond-Hanten

Blandine Lejealle

Jordane Segura

Lucie Waltzer

*31 mars 2010*

## Sommaire

AVANT-PROPOS .....	5
SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE .....	7
CONTEXTE ET ORIGINE DE L'ÉTUDE .....	13
CHAPITRE I : LES ASSOCIATIONS : CE QU'ELLES SONT ET CE QU'ELLES FONT .....	19
UNE PLURALITÉ DE DOMAINES ET D'ACTIVITÉS .....	19
DE L'ANCIENNETÉ DES ASSOCIATIONS POUR UN REFLET DE L'ÉVOLUTION DE NOTRE SOCIÉTÉ .....	23
UNE APPROCHE DU SECTEUR ASSOCIATIF PAR LE POIDS DES AGENTS EN JEU : ACTEURS ET BÉNÉFICIAIRES .....	25
<b>Du nombre des membres cotisants.....</b>	<b>25</b>
<b>Du nombre des bénéficiaires... ..</b>	<b>27</b>
<b>Du nombre des salariés... ..</b>	<b>27</b>
<b>Du nombre des bénévoles.....</b>	<b>27</b>
CHAPITRE II : LES ACTEURS DU SECTEUR ASSOCIATIF ET LEURS RELATIONS AVEC LA SOCIÉTÉ .....	30
LES ACTEURS DU SECTEUR ASSOCIATIF.....	30
<b>Les fondateurs .....</b>	<b>30</b>
<b>Les bénévoles.....</b>	<b>30</b>
<b>Les salariés .....</b>	<b>32</b>
LES RELATIONS DU SECTEUR ASSOCIATIF AVEC LA SOCIÉTÉ .....	32

<b>CHAPITRE III : LES BÉNÉFICIAIRES ET LEURS BESOINS .....</b>	<b>35</b>
LES BÉNÉFICIAIRES .....	35
<b>Une population diversifiée à l’image de la diversification des domaines d’activité .....</b>	<b>35</b>
<b>Des bénéficiaires résidant principalement sur le territoire luxembourgeois .....</b>	<b>36</b>
<b>Lorsque les bénéficiaires sont confrontés à un problème, c’est souvent un cumul de problèmes.....</b>	<b>37</b>
LES BESOINS DES BÉNÉFICIAIRES .....	39
<b>Les besoins exprimés par les acteurs.....</b>	<b>40</b>
<b>Quels besoins pour quels domaines d’activité ? .....</b>	<b>49</b>
<b>CHAPITRE IV : EVOLUTION RÉCENTE DES ACTIVITÉS DU SECTEUR ASSOCIATIF.....</b>	<b>52</b>
<b>CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....</b>	<b>55</b>
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	57
ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE AUPRÈS DU SECTEUR ASSOCIATIF .....	60
ANNEXE 2 : LA CLASSIFICATION INTERNATIONALE DES ORGANISATIONS SANS BUT LUCRATIF.....	64
ANNEXE 3 : LA RÉGLEMENTATION LUXEMBOURGEOISE APPLICABLE AUX ASSOCIATIONS SANS BUT LUCRATIF ET AUX FONDATIONS .....	66



## AVANT-PROPOS

L'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte est un établissement public jouissant de la personnalité civile et soumis à la tutelle du Ministre d'Etat. Elle a pour objet de soutenir des organismes œuvrant dans le domaine philanthropique en vue de réaliser les objectifs que ceux-ci se sont posés. Elle soutient ainsi des programmes et projets notamment dans les domaines social, culturel et sportif et participe aux dépenses des offices sociaux communaux et du Fonds National de Solidarité au moyen des recettes générées en particulier par la Loterie Nationale.

Etant donné le caractère général et national de sa mission, l'Œuvre a estimé judicieux de charger le Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Économiques d'une étude portant sur l'ensemble du secteur associatif, première de ce genre, afin de mieux connaître ce secteur très important pour ce qui est de l'organisation de la solidarité au sein de notre pays et dans le but de stimuler son action dans une vision plus stratégique du devenir de notre société.

Ainsi, l'objet de l'étude est de dresser un bilan des activités philanthropiques du pays et d'identifier par ricochet des besoins non couverts ou insuffisamment pris en charge.

Dans le but d'augmenter l'efficacité des organisations en question, cette étude sera mise à leur disposition ainsi que par ailleurs à tout intéressé. Elle est téléchargeable du site Internet [www.ons.lu](http://www.ons.lu).

L'Œuvre voudrait féliciter le CEPS/INSTEAD pour le travail accompli et renvoyer aux considérations des auteurs de l'étude insérées dans le corps de celle-ci et portant sur son caractère représentatif.

L'étude doit être considérée comme une première étape dans l'investigation du très vaste secteur associatif, effort qui devra être poursuivi à la fois pour la tenir à jour, mais aussi pour compléter davantage les enseignements qui y sont mis en exergue. Ceux-ci pourront d'ailleurs utilement être approfondis et précisés dans le cadre d'une approche sectorielle notamment.

La démarche entreprise ne manquera pas d'aider l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte dans l'accomplissement de ses missions et notamment dans son ambition d'affiner et de préciser sa politique d'allocation des aides aux organisations et associations œuvrant dans le domaine philanthropique.

**Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte**



## SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Les informations contenues dans ce rapport sont inédites. Aucune étude n'avait encore été réalisée sur l'ensemble du **secteur associatif** au Luxembourg. Mener une telle étude conduit à un premier constat : les informations sur ce secteur manquent cruellement. Par exemple, rien que le nombre d'associations en activité au Luxembourg est une donnée difficile à estimer. D'après les données des enregistrements au Mémorial C, près de 8500 associations sans but lucratif, associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique et fondations étaient enregistrées en avril 2009. Tous les efforts déployés dans le cadre de cette étude, à travers notamment la réalisation d'une enquête postale auprès de ces associations, nous permettent laborieusement d'affiner l'estimation de cet effectif entre 1000 et 6700<sup>1</sup>, fourchette qui demeure encore bien imprécise, on le conçoit. Si le nombre même des associations est donc encore une inconnue, les caractéristiques de ce secteur le sont également. Les récents développements dans ce domaine que ce soit en termes législatifs, politiques ou économiques attestent d'un besoin de connaissance de ce secteur. Et cela d'autant plus que toute politique qui se veut efficace doit disposer de connaissances statistiques sur le domaine d'action envisagé. Ce rapport entend répondre modestement à ce vide statistique.

L'intérêt pour la connaissance de ce secteur est tout à fait d'actualité. Et cela pour plusieurs raisons.

Le nombre d'associations créées au cours des dix ou vingt dernières années au Luxembourg confirme ce que Salamon (2003) appelait déjà « *une révolution globale du monde associatif* ». Pour lui, la croissance de la société civile serait un élément clef du développement du XXI<sup>ème</sup> siècle, et les acteurs de la société civile seraient des acteurs stratégiques dans le développement social à cause de leur proximité avec les citoyens, de leur flexibilité ainsi que de leur aptitude à mobiliser l'initiative privée. Cette croissance de l'initiative privée, qui se situe, en tout cas pour le Luxembourg, au niveau des loisirs (culture, sports, récréation), reflète des changements sur le plan social : plus de temps libre, un allongement des études, un allongement de la durée de vie, l'accès à de nouveaux outils technologiques, mais aussi sans doute une augmentation ou une nouvelle allocation des ressources financières pour investir dans les loisirs. Cette croissance de l'initiative privée apparaît également dans d'autres domaines d'activités : l'environnement, les droits de l'homme, les échanges interculturels, etc.

Le nombre d'associations, de bénéficiaires, d'acteurs impliqués, les changements législatifs et les débats qui l'entourent, attestent de la vivacité du secteur non lucratif. Il s'agit de conserver et de soutenir le dynamisme de ce secteur car il concerne un grand nombre de résidents luxembourgeois et étrangers, touche toutes les couches sociales et couvre les domaines d'activités les plus divers. Il apporte donc, grâce à cet espace d'expression démocratique, des réponses sociales innovantes et adaptées à des problèmes de tous les jours.

La diversité est au cœur de ce projet de recherche. Quoi de commun entre le football club local, la fanfare des jeunes, la chorale Sainte-Ursule, la ligue de protection des animaux, les amis de tel

---

<sup>1</sup> La limite basse de cette fourchette est basée sur le nombre de répondants à l'enquête postale réalisée à la fin de l'année 2009 (y compris les quelques refus directement exprimés) alors que la limite haute se base sur le nombre d'enregistrements total (8491) duquel sont déduites les associations radiées et les associations repérées en double dans le fichier (927), soit 7564 associations. Ensuite, de très fortes présomptions quant à l'existence de certaines associations (grâce à la mise en place d'une triple recherche d'adresses) nous permettent d'affiner encore la limite haute de cette fourchette à 6693. Avec une probabilité moins forte (car cette estimation n'est validée que par une double recherche d'adresses), on suppose qu'environ 1337 associations n'existent plus, ce qui équivaudrait à estimer la fourchette haute du nombre d'associations/fondations à environ 5300.

espace à préserver ou à promouvoir, l'association des parents d'élèves, les pompiers, sinon le cadre défini par la loi modifiée de 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique ? La diversité réside donc dans la variété des domaines d'activité concernés, mais aussi dans la taille des associations et donc des moyens mis en œuvre pour atteindre un objectif. Ainsi cohabitent dans ce monde associatif, la fanfare du village, le club de gymnastique des retraités et la fondation Caritas ou la Croix-Rouge Luxembourgeoise. En conséquence, on imagine bien que les moyens de fonctionnement ainsi que la couverture territoriale sont d'envergure bien différente selon le type d'association envisagé.

Les données qui suivent sont issues d'une enquête postale réalisée auprès de 907 associations. Cet échantillon représente 14% d'une estimation de l'ensemble des associations inscrites au Mémorial C au 10 avril 2009.

Sur la base d'une classification internationale des activités du secteur non lucratif, les associations se sont positionnées vis-à-vis de leur activité principale. En termes de nombre, les associations dites de loisirs (culture (22%), sports (16%) et récréation (12%)) occupent la première place du secteur associatif puisqu'elles représentent, à elles trois, la moitié du secteur.

46% des associations n'œuvrent que dans un seul domaine mais pour les 54 autres pourcent, c'est la **pluralité des domaines et des activités qui domine**. En fait, près de 70% des associations abordent soit plusieurs domaines d'activité, soit plusieurs activités au sein d'un même domaine.

La répartition des associations selon leur date de création nous enseigne deux choses. D'abord, elle atteste de **la relative jeunesse des associations au Luxembourg** : les deux tiers des associations ont été créées dans les vingt dernières années. Ensuite, elle nous renseigne en partie sur **l'ancrage historique de certains types d'activités**. Ainsi, les associations les plus anciennes sont les associations à caractère religieux et les associations professionnelles et syndicales. Les associations les plus jeunes révèlent des préoccupations plus récentes de l'évolution de notre société ; il s'agit des associations liées à la promotion de la philanthropie et les associations liées au développement d'activités internationales et interculturelles.

L'importance des associations sur le territoire luxembourgeois ne se résume pas à la seule mesure de leur nombre. D'autres indicateurs illustrant le nombre des agents concernés et **leurs modes d'implications dans le fonctionnement de l'association** sont tout aussi importants. Dans l'ensemble des associations, le nombre médian<sup>2</sup> de membres cotisants est de 52, le nombre médian de bénéficiaires est de 200, la part des associations employant des salariés est de 31% et la part des associations ayant recours à des bénévoles est de 79%.

Dans l'ensemble, plus de la moitié des associations ne fonctionne qu'avec des bénévoles (56%), un quart avec des bénévoles et des salariés (23%), 8% uniquement avec des salariés et 13% sans salariés, ni bénévoles<sup>3</sup>.

Les associations actives dans les *loisirs et le sport* attirent le plus grand nombre de membres cotisants. Elles fonctionnent rarement avec des salariés et quand c'est le cas, ces derniers sont

---

<sup>2</sup> La valeur médiane coupe l'échantillon d'associations en deux groupes de taille équivalente. Si elle est de 52, alors la moitié des associations enregistre moins de 52 membres cotisants et l'autre moitié en comptabilise plus de 52.

<sup>3</sup> Il peut paraître étonnant que 13% des associations n'aient ni salariés, ni bénévoles. Plusieurs explications semblent sous-tendre ce phénomène. D'une part, certains responsables d'association semblent s'être oubliés dans le comptage des bénévoles car certains semblent « profiter » eux-mêmes des activités de l'association et, par conséquent, peuvent ne pas s'estimer comme bénévoles. D'autre part, certains responsables ont vraisemblablement oublié de considérer les membres du comité ou du conseil d'administration parmi les bénévoles, peut-être parce qu'ils avaient déjà été évoqués antérieurement dans le questionnaire.

peu nombreux. Le nombre de bénéficiaires de ces activités est toutefois plus faible que dans les autres associations. Dans ce domaine, le nombre de bénéficiaires correspond souvent au nombre de membres cotisants, ce qui n'est pas le cas dans tous les domaines.

Le secteur *social* fonctionne avec un nombre plus réduit de membres cotisants, sans doute parce que le fonctionnement dans ce domaine d'activité repose sur une importante activité de salariés (51% d'associations sont employeurs). Dans ce domaine, les bénéficiaires sont plutôt des « clients » qui reçoivent plus souvent des aides qu'ils ne participent à des activités (toutefois, parfois, la participation à des activités constitue en soi le soutien et l'aide requis). Les budgets y sont également plus lourds que dans les autres domaines.

Le secteur de la *santé* affiche, dans une moindre mesure, les mêmes tendances que le secteur du social en ce qui concerne le fonctionnement avec des salariés (40% d'associations employeurs) et les budgets.

Le secteur *culturel* est le secteur dominant en ce qui concerne le nombre d'associations mais aussi le nombre de personnes bénéficiaires des activités/services offerts : la moitié des associations culturelles a déclaré avoir plus de 500 personnes qui bénéficient de leurs activités. De fait, les activités culturelles touchent plus aisément une grande quantité de personnes alors que, par exemple, des aides et soins à des malades ayant une maladie rare concernent un nombre beaucoup plus restreint de personnes. Cette mesure ne hiérarchise en rien l'intérêt des activités des unes et des autres.

Le secteur des associations *professionnelles et de défense des intérêts et des droits* concerne moins de bénéficiaires et recourt moins fréquemment à des bénévoles que les autres secteurs mais, lorsque ces associations ont des bénévoles, ceux-ci y investissent plus de temps que les autres.

Les responsables des associations, que l'on nommera par la suite les acteurs sociaux, sont considérés comme des prestataires de services et d'activités, proches des bénéficiaires, exposés aux besoins persistants et émergents, intimement liés au terrain et donc capables de réagir de manière flexible et d'apporter des solutions aux problèmes sociaux. A ce titre, ils sont des interlocuteurs privilégiés pour identifier les **besoins insatisfaits des bénéficiaires**. C'est aussi sur ce thème délicat que les associations ont eu la possibilité de se prononcer.

Toutes les associations n'ont pas été créées pour répondre à un problème puisque un peu moins des deux-tiers des associations ont déclaré que leurs bénéficiaires n'étaient pas confrontés à un problème spécifique. Pour beaucoup, l'objectif de leur association est le partage d'un loisir, d'un intérêt commun, voire d'une passion. En cohérence avec la présence ou l'absence de problèmes spécifiques (pauvreté, manque de formation, maladie, handicap), **40% des associations déclarent ne pas pouvoir répondre aux besoins de leurs bénéficiaires** : 35% de manière sporadique alors que 5% estiment que ce défaut de prise en charge est permanent. C'est dans le domaine du social et de la santé que les besoins sont les moins bien couverts : 11% des associations le déclarent de manière permanente et 56% de manière sporadique. Ces deux secteurs expriment d'ailleurs ensemble 40% de la totalité des besoins insatisfaits. Les associations culturelles et syndicales sont celles qui semblent combler le plus fréquemment les besoins de leurs bénéficiaires avec 68% d'associations déclarant répondre toujours aux besoins de leurs bénéficiaires.

Les acteurs du monde associatif ont été invités à s'exprimer librement sur les besoins insatisfaits de leurs bénéficiaires. Ces besoins ont été classés en trois niveaux de besoins : des besoins

propres aux bénéficiaires (60%), des besoins liés au fonctionnement de l'association (35%) et des besoins à destination de l'ensemble de la société.

Globalement, 60% de l'ensemble des **besoins insatisfaits concernent les bénéficiaires**. Ce type de besoins est relatif avant tout à une demande d'accompagnement et de soutien de populations très diverses : jeunes en difficulté, prise en charge et structures d'accueil adaptées pour personnes en situation de handicap, et plus particulièrement pour les personnes présentant un double diagnostic (handicap physique et démence mentale, ou bien dépendance et troubles psychologiques), suivi individualisé des chômeurs, et des enfants présentant des troubles au niveau des compétences d'écriture et de lecture. Les acteurs expriment également le besoin en aides financières et en infrastructures, l'accès à et la promotion de la culture, la promotion des intérêts au niveau individuel et régional et divers besoins au niveau de la santé.

Ensuite, 35% de l'ensemble des besoins exprimés concernent des **besoins de fonctionnement de l'association** : des aspects relatifs à la visibilité des activités, au manque d'infrastructures adaptées ainsi qu'à l'inadaptation des services à la diversité et à la multiculturalité du pays sont évoqués à ce niveau. Tous ces manques empêchent les associations de répondre de manière satisfaisante aux besoins de leurs bénéficiaires. Ce type de besoins est surtout exprimé par les associations actives dans le sport, la culture et l'action sociale.

Enfin, 5% des **besoins exprimés se situent à un niveau plus global** et se réfèrent aux changements sociaux souhaitables. Si ce genre de besoins n'est pas en parfaite adéquation à notre questionnement, qui porte sur les besoins des *bénéficiaires*, il a été suffisamment évoqué pour être mentionné. A ce niveau, les acteurs expriment des besoins de sensibilisation, avant tout en matière environnementale, mais aussi en matière de développement durable, de solidarité internationale, et de promotion de liens sociaux et familiaux. Cette dimension des besoins souligne la multiplicité des rôles du secteur non lucratif, qui semblent aller au-delà d'une simple prestation de services et d'activités. Comme suggéré par la littérature, cette dimension renvoie à l'apport du secteur non lucratif en matière de « construction de la société », en matière de transmission de valeurs et en matière de cohésion sociale. Les données existantes à ce jour ne suffisent pourtant pas à reconnaître ou à rendre visible ce type de mérites du monde associatif.

Finalement, la diversité des besoins formulés par les acteurs sociaux n'est que le reflet de la diversité des domaines d'activités représentés au sein du monde associatif et de la diversité des membres et des bénéficiaires de l'offre des services et des activités.

Les associations sont avant tout issues d'un rassemblement d'individus qui travaillent ensemble et de leur désir de partager avec autrui des idées ou des actions. Qui sont-ils ? **Fondateurs, salariés et bénévoles n'ont pas les mêmes profils.**

La grande majorité des **fondateurs** est ou a été des hommes (70%) avec des niveaux de formation plutôt élevés (48% ont suivi un enseignement supérieur), une forte implication des actifs (84% des fondateurs exercent une activité professionnelle et notamment en tant qu'agents du secteur public), ainsi qu'une plus forte implication des résidents de nationalité luxembourgeoise (80%).

Côté **bénévoles**, les caractéristiques sont relativement proches de celles des fondateurs : nettement plus d'hommes (72%) que de femmes, des acteurs plutôt qualifiés (presque 40% de diplômés du supérieur), également impliqués dans une activité professionnelle (70% d'actifs dans les associations ayant moins de dix bénévoles) et de nationalité luxembourgeoise (87% de résidents luxembourgeois, 10% d'étrangers et 3% de frontaliers).

Seulement 31% des associations emploient des **salariés** et lorsque c'est le cas, c'est un nombre très peu élevé : 72% des associations employant des salariés en ont moins de dix (plus d'un quart en emploie un seul et un autre quart entre 2 et 3 salariés). Concernant le profil de ces salariés, les caractéristiques sont différentes de celles des bénévoles ou des fondateurs : les femmes y sont largement majoritaires (72%) et le niveau de formation y est, en général, inférieur à celui observé parmi les bénévoles ou les fondateurs : seulement 24% ont atteint un niveau de formation supérieur. Une très grosse majorité des salariés dispose d'un contrat de travail à durée indéterminée (84%). La part de CDD (16%) y est toutefois plus élevée que dans le reste de l'emploi salarié : en effet, au niveau de l'emploi résident, elle est de 6% environ<sup>4</sup>. Le travail y est donc un peu plus précaire que dans le reste de l'économie. Le temps partiel y est également plus répandu qu'ailleurs.

L'analyse des **liens qu'entretient le secteur associatif avec les autres acteurs de la société luxembourgeoise** révèle toute l'importance des implications et fonctions de ce secteur. Que ce soit avec l'Etat, les communes, les autres associations ou les entreprises, les liens ne manquent pas : près de 76% des associations ont un lien avec d'autres associations, 39% avec l'Etat, 36% avec des communes et 22% avec des entreprises. Les relations entre associations sont les plus intenses de ces relations. Et c'est bien souvent avec des associations qui œuvrent dans le même domaine d'activité que ces relations se créent (86%), le cas échéant.

La forte croissance observée au niveau du nombre de créations d'associations se traduit-elle au sein même des associations ? Quelles sont les **tendances observées au cours de ces dernières années** ? Plus de la moitié des associations estime que leur activité a augmenté depuis 2004 et seulement une association sur dix considère qu'elle a diminué. Les associations œuvrant dans les domaines de la santé, des activités professionnelles ou syndicales ainsi que dans l'action sociale sont les plus concernées par la hausse des activités. La stabilité semble de mise pour les associations culturelles, sportives et de loisirs. Globalement, lorsqu'on aborde la question du *nombre de bénéficiaires*, la tendance est la même : plus de 50% des associations déclarent que le nombre de leurs bénéficiaires a augmenté. C'est à nouveau dans le domaine de la santé, de l'action sociale mais aussi des sports que l'augmentation a été la plus fréquente. Côté loisirs, on observe également une plus grande stabilité. Ces tendances se confirment dans l'estimation du *nombre de bénéficiaires n'ayant pas pu être pris en charge* : près de la moitié des associations qui n'ont pas pu satisfaire les besoins de leurs bénéficiaires, qui existaient déjà en 2004, et qui ont su estimer un nombre de bénéficiaires non satisfaits, ont observé une augmentation de ces besoins non satisfaits. Enfin, les évolutions du *nombre d'heures salariées et du nombre d'heures bénévoles* corroborent cette tendance à la hausse des activités et des besoins dans le secteur associatif.

L'absence totale de données statistiques rétrospectives sur ce secteur ne permet aucune comparaison dans le temps des résultats de cette étude. D'un point de vue strictement statistique, il serait donc essentiel de mettre en place un outil pertinent permettant, d'une part, de recenser les associations en activité (cf. les conflits de finalités des bases de données recensant les a.s.b.l. et fondations) et, d'autre part, d'analyser les évolutions de comportements dans ce secteur.

---

<sup>4</sup> Source : Enquête Forces de Travail 2008 – STATEC



## CONTEXTE ET ORIGINE DE L'ÉTUDE

Malgré l'intérêt porté par le gouvernement à l'engagement philanthropique et malgré l'importance et la croissance du monde des associations et des fondations, ce domaine échappe au système officiel d'observation statistique et de comptabilité nationale et n'a, jusqu'à présent, quasiment pas été étudié dans le contexte scientifique luxembourgeois<sup>5</sup>. Dans sa déclaration du gouvernement sur *La situation économique, sociale et financière du pays de 2008*, le Premier ministre annonçait déjà : « *Lorsqu'il s'agit de réussir le "vivre ensemble", on a besoin de l'initiative privée, de la société civile, de la personne individuelle qui travaille dans l'intérêt général, on a besoin du mécénat et de l'engagement philanthropique. Lorsqu'il s'agit de garantir la réussite intégrale de la cohésion sociale, l'Etat doit être conscient qu'il ne peut pas tout faire à lui seul. Il peut – et c'est là son devoir – prendre en charge les besoins collectifs de la société. Mais il a du mal – et il le sait – à identifier rapidement les nouveaux besoins de la société et à apporter une réponse ciblée à des situations spécifiques, notamment lorsque celles-ci ne concernent qu'un groupe limité de personnes. C'est pourquoi le gouvernement est décidé à encourager davantage l'engagement privé dans l'intérêt général. Nous devons supprimer les barrières qui entravent les efforts de ceux qui sont prêts à mobiliser une partie de leur énergie et de leur fortune au service de la communauté.* »

Les attentes envers les philanthropes, et plus spécifiquement envers le secteur non lucratif, quant à ces contributions potentielles, rendent nécessaire une meilleure compréhension de son profil, permettant, non seulement de mettre en valeur son poids économique, mais également d'envisager une perspective d'évolution plus stratégique et une meilleure prise en charge des besoins collectifs de la société. C'est dans cette optique que l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (ONS) a chargé le CEPS/INSTEAD de réaliser une étude ayant pour objectif de **dresser un bilan des actions philanthropiques menées au Luxembourg, mais aussi d'identifier les besoins qui ne sont pas suffisamment pris en charge.**

### ***De l'action philanthropique à l'action associative***

Le philanthrope se définit en général comme celui qui prend du plaisir à faire du bien pour les autres, à agir dans l'intérêt commun<sup>6</sup>. Selon Daniel Bar-Tal (1985), plusieurs critères doivent être remplis pour qu'un comportement puisse être défini comme philanthrope : *il doit bénéficier à autrui, être accompli de manière volontaire et de façon intentionnelle*. De plus, le bénéfice à autrui doit être un but en soi et sans attente d'un retour. Il s'agit donc d'une conduite désintéressée, caractérisée par *l'absence de recherche d'un profit personnel*. Ce dernier critère a été le critère principal pour délimiter le champ pertinent de notre étude que nous avons pu définir comme **l'ensemble des actions philanthropiques institutionnellement organisées<sup>7</sup>**, c'est-à-dire le **secteur associatif**.

### ***Le renouveau de la philanthropie et le développement du secteur associatif***

Si la pratique de la philanthropie est revendiquée depuis longue date par les Etats-Unis, le Vieux Continent peut également se réclamer à la fois de grands noms de l'industrie européenne à l'origine de fondations, mais aussi de

<sup>5</sup> Un fort intérêt pour la philanthropie a été cristallisé au cours d'un colloque organisé au mois d'avril 2008 par la Banque du Luxembourg. L'objectif était d'identifier les freins au développement de la philanthropie au Luxembourg, les pratiques existantes et les leviers pour favoriser l'engagement du secteur privé. Cf. [www.philanthropie.lu](http://www.philanthropie.lu). L'intérêt porté à la philanthropie se reflète également dans la création de la Fondation de Luxembourg en janvier 2009, dédiée à la promotion de l'engagement philanthropique privé. Cf. [www.fdlux.lu](http://www.fdlux.lu).

<sup>6</sup> D'importantes lacunes théoriques existent pour expliquer les motifs de l'engagement philanthropique des individus. On est ici très proche de l'engagement des bénévoles qui donnent de leur temps, voire de l'argent, pour le bien d'autrui. Certaines caractéristiques démographiques telles que le genre, la nationalité, le niveau de formation et l'activité professionnelle, permettent d'expliquer la probabilité de s'engager dans une association au Luxembourg : les hommes, plus que les femmes, les Luxembourgeois, plus que les étrangers, les plus qualifiés, plus que les autres, les actifs, plus que les retraités. Par ailleurs, les motifs d'engagement sont les suivants : 40% des bénévoles s'engagent pour « se rendre utiles », 20% y trouvent un « épanouissement personnel » et 10% s'engagent par solidarité avec les personnes en souffrance (Lejealle, 2002). Différentes études effectuées aux Etats-Unis relient l'engagement philanthropique aux croyances religieuses qui pourraient inciter à un accroissement du don d'argent et de temps (Wuthnow, 1990). Bien évidemment, d'autres valeurs et convictions séculaires peuvent être à la base d'engagements philanthropiques. Comprendre la logique du don d'argent et de temps permettrait de faire de ceux-ci des ressources stables (voir Monsma (2007), Becker (2001), Hodgkinson (1990), Lam Pui-Yan (2002)).

<sup>7</sup> De ce point de vue, la délimitation du champ de notre étude se différencie de celle de l'étude comparative du *John Hopkins Center*, cette dernière ne se limitant pas uniquement aux organisations légalement reconnues et formelles mais s'étendant également aux organisations informelles. Le champ de notre étude n'inclut donc pas les associations de fait en raison de l'absence d'une base de données les recensant. Par ailleurs, nous avons également exclu de notre étude tout aide et soin à autrui (famille, voisinage, connaissances) car la relation privilégiée entre l'aidant et le bénéficiaire étant fortement contraignante, on ne peut garantir que les engagements soient vraiment *libres et volontaires*. En ce sens, le champ d'analyse de notre recherche sur les actions philanthropiques a donc été circonscrit à des actions institutionnellement organisées.

particuliers anonymes qui ont fait acte de philanthropie et d'engagement dans le monde associatif. Les prémices des organisations modernes se trouvent au Moyen-âge, parmi les associations monastiques, les guildes, les confréries et les coopératives. Selon Putschert (2003), les fondations seraient les premières organisations de l'engagement civil. C'est avec l'émergence de l'intervention sociale étatique au XIX<sup>ème</sup> siècle et de l'Etat Providence au XX<sup>ème</sup> siècle que l'Etat endosse une grande partie des responsabilités sociales qui étaient assurées auparavant par les philanthropes et que s'effectue alors un basculement des financements philanthropiques vers des financements étatiques. Au cours des dernières décennies, une nouvelle croissance et diversification de la philanthropie et du secteur associatif semble émerger dans pratiquement toutes les régions du monde. Salamon (2003) qualifie la montée d'organisations privées et volontaires de révolution associative globale (« *global associational revolution* »). Pour lui, la croissance de la société civile serait un élément clef du développement du XXI<sup>ème</sup> siècle, et les acteurs de la société civile seraient les acteurs stratégiques dans le développement social à cause de leur proximité avec les citoyens, leur flexibilité ainsi que leur aptitude à mobiliser l'initiative privée.

Le secteur associatif ou troisième secteur<sup>8</sup>, qui occupe l'espace social entre le marché et l'Etat, dénommé *nonprofit*, économie sociale, *NGO* ou encore *voluntary sector*, est fortement impliqué dans l'organisation de services dits « *d'intérêt général* ». En effet, une part importante des services relevant de la santé, de l'action sociale, de la formation ou de la culture sont le fait de groupements associatifs qui, à côté du secteur public, cherchent à répondre aux besoins de la collectivité. Certains domaines sont même, plus encore que les précédents, occupés très majoritairement, sinon exclusivement, par le monde associatif : clubs sportifs, mouvements de jeunes, défense des droits civiques, etc. Ces initiatives ont été encouragées par les pouvoirs publics et les missions qu'elles remplissaient ont été socialement reconnues.

Au Luxembourg, l'histoire du monde associatif est marquée par la loi de 1928<sup>9</sup> qui établit le statut juridique d'a.s.b.l. et de fondation, permettant aux associations d'exister juridiquement, de posséder des fonds et des locaux. Par cette loi, le législateur a donné la personnalité juridique aux multiples œuvres actives dans le domaine culturel, scientifique ou charitable. Les pouvoirs publics utilisaient ainsi l'initiative privée à la réalisation de leur politique sociale. Le rôle du secteur non lucratif peut ainsi être vu comme complémentaire à celui de l'Etat, que ce soit pour lutter contre la pauvreté, pour participer à la construction de la société civile ou pour contribuer à la prise en charge des plus démunis<sup>10</sup>. Les projets communs entre l'Etat et les associations témoignent de la complémentarité de cette relation.

Le projet de loi n° 6054, actuellement en cours de discussion, poursuit une volonté de moderniser le secteur associatif. Il entend réformer la loi modifiée de 1928. L'objectif est de combler les lacunes d'une loi qui ne paraît plus adaptée à la société de 2010 car « *trop rigide et formaliste à d'autres égards* »<sup>11</sup>. Ce projet de loi cherche également à « *simplifier les dispositions existantes en vue de leur conférer davantage de flexibilité, tout en abandonnant celles qui ne présentent plus d'utilité* »<sup>12</sup>.

### **L'ambition de la cohésion sociale**

Le secteur associatif constitue une infrastructure centrale de la société civile dans la mesure où elle est un espace pour l'engagement individuel et collectif (Anheier, 2001). Le monde associatif permet d'abord de créer des liens de proximité, de réciprocité et de confiance et de tisser des liens choisis, volontaires. Il constitue une plate-forme où des personnes peuvent agir directement, interagir, et poursuivre des buts communs. Par le fait que les associations favorisent l'engagement civique, elles offrent des opportunités à la participation sociale et contribuent ainsi largement à la cohésion sociale. C'est au sein du monde associatif que sont proposées des réponses particulières, et mis en place des services répondant à des besoins collectifs.

Le potentiel des associations se situe aussi au niveau de leur fonction d'intégration, de socialisation et d'articulation des intérêts mais aussi de leur capacité à transmettre des normes et des valeurs (Anheier, 2001). L'existence d'un secteur associatif bien développé favorise et reflète en même temps le civisme des individus dans le sens d'une cohésion entre les individus et les groupes, mais aussi dans le sens d'une disponibilité à porter une

---

<sup>8</sup> Dans la littérature anglaise, le terme de *third sector* est utilisé pour parler des organismes soutenus par des acteurs privés, ne poursuivant pas de but lucratif (Anheier (1990), Helmig (2009)).

<sup>9</sup> Cf. Annexe 3 pour une analyse juridique de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

<sup>10</sup> Le Luxembourg, dont le Code civil s'inspire du Code Napoléon, a plutôt tendance à considérer l'action sociale comme étant du ressort de l'Etat.

<sup>11</sup> Cf. Dossier parlementaire n° 6054, *Exposé des motifs*, p. 22.

<sup>12</sup> Cf. Annexe 3 pour une analyse juridique du projet de loi n° 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations.

responsabilité pour soi et les autres (Shils, 1991). Ce sont surtout ces qualités sociales qui font du secteur associatif un élément clef de la société civile (Zimmer, 2000).

Le contexte du développement d'une recherche axée sur le monde associatif est à la fois celui de la redécouverte de la société civile et de la responsabilité sociale comme *Lösungsweg* du développement social, ainsi que de la constatation selon laquelle les systèmes sociaux des Etats Providence ne peuvent porter à eux seuls la responsabilité sociale (Seghers, 2009). L'étude de l'intérêt général renvoie donc à un vaste champ de réflexion, qui est celui du rôle de l'Etat Providence vis-à-vis des citoyens, de la responsabilité civile des citoyens mais aussi de la question de la responsabilité sociale des entreprises (Seghers, 2007). Une étude au Luxembourg (Poussing, 2009) montre que, si une majorité d'entreprises ne connaît pas ce concept de responsabilité sociale des entreprises, elles sont toutefois nombreuses à être sensibles à leur impact sur l'environnement au sens social et écologique du terme, et mènent des actions au niveau social et environnemental.

### ***La démarche de notre étude : une enquête auprès du secteur associatif avec un questionnement systématique mais également ouvert***

Afin de répondre au double objectif de cette étude, à savoir recenser les actions philanthropiques et les besoins insuffisamment pris en charge, une enquête postale auprès du secteur associatif a été réalisée. Une approche par questionnaire *fermé* permettant de recenser des données quantitatives pertinentes a été complétée par un questionnement *ouvert* auprès des responsables des associations que l'on considère comme les « experts » de la question des besoins qui ne sont pas suffisamment pris en charge.

Notre objet d'analyse : le secteur non lucratif<sup>13</sup>

Dans le contexte luxembourgeois, le secteur non lucratif couvre les organisations suivantes : **les associations sans but lucratif, les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique, les fondations et les organisations non-gouvernementales**<sup>14</sup>.

- les associations sans but lucratif

L'association sans but lucratif est définie par la loi modifiée de 1928<sup>15</sup> comme l'association « *qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, ou qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel* ». Cette loi a, depuis son adoption, fait l'objet de modifications issues, en particulier, de la loi du 4 mars 1994. Un projet de réforme important est actuellement à l'étude devant la Chambre des députés.

- les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique

Depuis la modification législative opérée en 1994, les associations sans but lucratif ont la possibilité d'être reconnues d'utilité publique sur avis du Conseil d'Etat. En effet, la loi modifiée de 1928 dispose que « *les associations sans but lucratif qui poursuivent un but d'intérêt général à caractère philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique peuvent être reconnues d'utilité publique par arrêté grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat* ». Cette disposition a pour objectif de permettre la reconnaissance officielle de la vocation particulière de certaines associations sans but lucratif : celles qui poursuivent des buts d'intérêt général. Cette reconnaissance permet notamment de les distinguer des autres associations sans but lucratif, qui sont constituées uniquement pour des besoins locaux ou qui proposent des activités limitées au cercle des adhérents. Les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique peuvent alors bénéficier, lorsque les conditions posées par l'administration fiscale sont remplies, d'un traitement fiscal plus favorable.

---

<sup>13</sup> Nous nous référons principalement au cadre conceptuel qui a été construit pour la vaste étude comparative internationale coordonnée par la Johns Hopkins University (Baltimore, USA). *The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, lancé en 1991, documente la structure et le rôle de la société civile et a permis de combler le manque de connaissances sur ce secteur. Ce projet empirique et comparatif, qui a été étendu à 40 pays, explore de manière systématique la présence et le poids du secteur non lucratif et met en avant les similarités et les différences entre pays reflétant des cultures, traditions et histoires politiques distinctes (Salamon, 2003). Voir également : Anheier (1990), Salamon (1997).

<sup>14</sup> Ces organisations sont inscrites au Registre de Commerce et des Sociétés du Luxembourg et au Service central de Législation (Ministère d'Etat). Ce dernier fichier est constitué sur base des publications de statuts et d'autres actes essentiels des a.s.b.l. dans le Mémorial. Il reprend ainsi l'ensemble des a.s.b.l. juridiquement vivantes, y compris celles qui n'ont plus d'activité mais qui n'ont pas pour autant cessé d'exister juridiquement. En l'absence d'une mise à jour régulière de la base de donnée, il n'est pas possible de déterminer, avec exactitude, le nombre total d'associations actives.

<sup>15</sup> Mémorial A n° 23 du 5 mai 1928, pp. 521 et suivantes.

- les fondations

Depuis la réforme de 1994, le terme « fondation » est utilisé pour désigner les institutions charitables et autres d'intérêt général créées à l'initiative des particuliers<sup>16</sup>. Les fondations se définissent comme « *les établissements qui, (...) tendent à la réalisation d'une œuvre d'un caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, sportif ou touristique* ». Plus généralement, la constitution d'une fondation peut se définir comme « *l'acte par lequel une ou plusieurs personnes (...) décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ». Le critère essentiel de distinction entre fondation et association sans but lucratif est l'affectation d'un capital propre permettant à la fondation de remplir sa mission et de satisfaire ses objectifs, au moyen des revenus tirés de ce capital d'affectation<sup>17</sup>. Les fondations ne sont pas des organismes fondés nécessairement sur le lien social, contrairement aux associations dans lesquelles des individus se regroupent pour mener un projet collectif ; mais elles résultent de la volonté d'une personne d'affecter ses biens à une œuvre d'intérêt général.

- les organisations non-gouvernementales

Les associations sans but lucratif et les fondations constituées conformément à la loi modifiée du 21 avril 1928, ainsi que les sociétés dotées de la personnalité juridique et reconnues d'utilité publique<sup>18</sup> peuvent solliciter un agrément comme organisation non-gouvernementale (ONG) auprès du Ministre qui a dans ses attributions la Coopération au Développement. Les ONG sont des organisations d'intérêt public, sans but lucratif, qui interviennent dans le champ international pour apporter une aide humanitaire, essentiellement financée par des fonds privés, et sans relever d'un Etat ou d'une institution internationale. En d'autres termes, une ONG peut se définir comme un « *groupement de personnes privées poursuivant, par-dessus les frontières étatiques, la satisfaction d'intérêts ou d'idéaux communs* »<sup>19</sup>. La loi du 6 janvier 1996 a créé le « *Fonds de la Coopération au Développement* », qui a pour mission de contribuer au financement<sup>20</sup> de la coopération au développement, notamment dans le domaine de la collaboration avec les ONG luxembourgeoises.

Notre objectif : identifier les besoins

Le second objectif de cette étude est de répondre à la question des besoins qui ne sont pas suffisamment pris en charge par les acteurs du monde associatif. Connaître les besoins est essentiel afin de pouvoir apporter des réponses pertinentes à des problèmes existants et urgents. Or, le concept de besoin se révèle être très difficile à opérationnaliser, et surtout à mesurer. Voici les choix méthodologiques que nous avons adoptés.

- L'expression des besoins : l'approche choisie

Pour l'identification des besoins, nous avons utilisé un questionnaire ouvert<sup>21</sup> pour éviter tout *a priori*.

L'identification des besoins peut être abordée par différents canaux.

→ Une *approche par les bénéficiaires des services* aurait pu être envisagée. Enquêter les bénéficiaires aurait permis de mieux saisir une éventuelle inadéquation en termes de qualité des services et de mieux aborder les attentes des bénéficiaires face aux services. Ces données recueillies auprès des bénéficiaires auraient pu être employées

<sup>16</sup> Ces entités étaient dénommées « établissements d'utilité publique » sous l'empire de la loi du 21 avril 1928. Le changement terminologique permet d'éviter toute confusion entre les établissements d'utilité publique et les établissements publics. Ces derniers sont des entités de droit public dotées de la personnalité juridique, créées par les pouvoirs publics et chargées de la gestion d'une activité déterminée de service public.

<sup>17</sup> Ceci n'empêche évidemment pas la fondation de recevoir, par la suite, des dons, des legs ou d'autres contributions. Mais il faut au moins qu'il existe au départ un capital d'affectation réel, et non seulement un concours de bonnes volontés. Cf. Dossier Parlementaire n° 2978, pp. 5 et 6.

<sup>18</sup> Cf. article 7 de la loi du 6 janvier 1996.

<sup>19</sup> GUILLIEN R. et VINCENT J., (dir), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2005, p. 443.

<sup>20</sup> Le Ministre peut accorder des subventions aux ONG luxembourgeoises qu'il a agréées, à condition que les projets : concernent le développement d'un ou plusieurs pays en développement, soient présentés en détail quant aux objectifs recherchés, aux moyens et au financement à mettre en œuvre quant au calendrier d'exécution ; soient gérés par des personnes compétentes garantissant une bonne exécution et une parfaite administration financière. Le cas échéant, l'apport de l'ONG agréée peut inclure un financement provenant de ses propres ressources et de sources d'autres ONG agréées et des bénéficiaires locaux. Le Ministre peut aussi accorder à une ONG agréée un subside destiné à la soutenir dans le financement de projets de promotion de la coopération au développement et d'actions de sensibilisation de l'opinion publique. Enfin, le Ministre peut conclure avec une ONG agréée un accord-cadre de coopération, qui définit les modalités de coopération avec une ONG dans une perspective pluriannuelle.

<sup>21</sup> Les réponses étaient libres et non prédéfinies comme c'est le cas dans des questionnaires fermés.

dans une perspective d'évaluation et être utilisées dans le sens d'une amélioration, voire d'une adaptation de ces services/activités. Une telle approche par le besoin perçu/vécu par les bénéficiaires (Bradshaw, 1972) aurait toutefois exigé un dispositif très lourd et, surtout, elle aurait biaisé les résultats en négligeant les non-bénéficiaires, qui ont peut-être les plus gros besoins puisqu'ils n'accèdent pas aux services. En effet, différents facteurs contribuent à prédire « l'utilisation » des services : des considérations financières, un manque d'information, un manque d'accès, une stigmatisation liée au « *take up* » (recours), gageant que les populations les plus vulnérables ont plus de « chances » de ne pas « profiter » de l'offre des services.

→ Nous avons donc privilégié *l'approche par les acteurs sociaux du monde associatif*. Cette approche correspond, dans la perspective de Bradshaw (1972) au besoin normatif, c'est-à-dire au besoin identifié et exprimé par des « experts ». Tout repose sur l'hypothèse que les acteurs du secteur associatif sont experts de leur domaine et que, **compte tenu de leur connaissance de la demande et de l'offre des services et activités, ils seront les mieux placés pour juger de l'inadéquation qui peut exister.**

- Le besoin : un concept relatif et les difficultés d'interprétation qui en découlent

Cette approche est critiquable à plusieurs égards. La légitimité et « l'importance » d'un besoin dépend dans une large mesure de ce qui est **perçu** comme nécessaire et prioritaire dans un contexte donné. Cette considération rend attentif au fait que la perception d'un besoin, et davantage encore son évaluation, dépend de standards sociaux forcément relatifs à notre conception du bien-être et est donc empreinte de subjectivité. Les besoins sont des constructions sociales par des acteurs sociaux qui occupent des positions sociales et donc des pouvoirs d'expression et de définition différents. Il est alors difficile d'aboutir à un consensus sur l'évaluation de l'importance d'un besoin. Toute tentative d'évaluation ou de hiérarchisation<sup>22</sup> relèverait d'une démarche normative. Ce consensus est d'autant plus difficile à atteindre que les acteurs sont actifs dans différents domaines d'action, et révèlent dès lors des besoins forcément très inégaux, certains plus fondamentaux, d'autres plus urgents. Pour ces raisons, nous n'avons pas développé d'indicateurs exprimant une certaine « importance » ou « gravité » des besoins exprimés par les acteurs.

La diversité des domaines d'activités, des types d'activités proposées et donc des besoins rencontrés (auxquels les acteurs doivent apporter des réponses) constitue un défi majeur pour la création d'indicateurs transversaux. En effet, pour disposer de données quantifiables par rapport à la satisfaction des besoins des bénéficiaires, il aurait fallu développer des indicateurs séparés pour chaque domaine d'activités. Ce qui était logistiquement impossible.

Par manque d'une conception unique à propos de la notion de besoin, nous proposons de parler uniquement de *perspectives on need* (Cohen and Eastman, 1997). Cette proposition permet de mieux rendre compte de la subjectivité dans l'évaluation du besoin.

**Le travail d'analyse basé sur le recueil de ces données ne constitue donc pas une mesure objective des besoins, mais une présentation des avis subjectifs et raisonnés des acteurs. Le manque d'indicateurs ne permet ni une hiérarchisation ou une comparaison inter-domaine des besoins. L'analyse constitue donc une classification thématique des besoins exprimés par les acteurs, largement empreints de subjectivité et évoluant dans le temps.**

- De l'expression des besoins aux réponses à apporter

Une fois les besoins exprimés, l'étape suivante serait de fournir une réponse adéquate. La tâche est difficile, car « *le besoin exprimé par ou à propos d'un public ne renvoie ni forcément à la "vraie" demande de celui-ci, ni nécessairement à la solution de son problème* »<sup>23</sup>.

Trouver des solutions pertinentes nécessite une expression bien formulée des besoins, ce qui n'est pas toujours le cas dans des questions ouvertes où les précisions manquent parfois. Afin de stimuler la réflexion autour des réponses adéquates à apporter, il nous semble opportun de mettre en relation les bénéficiaires et les acteurs sociaux d'un même domaine. L'idée d'associer les bénéficiaires à l'élaboration des projets qui les concernent s'est déjà imposée dans le champ social et se concrétise notamment par la mise en place de comités d'usagers dans

<sup>22</sup> Le psychologue Maslow a tenté une telle hiérarchisation, qui impose qu'un besoin supérieur n'est atteint qu'à condition de satisfaire les autres. Des recherches n'ont pas pu valider l'ordonnance particulière des étages de la pyramide maslowienne et il a été difficile de mesurer objectivement certaines des dimensions utilisées par Maslow (Green et Quinto, 1984).

<sup>23</sup> Cit in : *Le sillage*, 1, 08, p. 7, in COMPAS.

les établissements du secteur sanitaire et social. Par exemple, l'évaluation du programme « Agir ensemble » menée par les délégations régionales de la Fondation de France montre que la mise en place de projets participatifs nécessite un savoir-faire et des outils qui ne s'improvisent pas, surtout s'ils se proposent d'inclure des publics en difficulté. Afin d'aboutir à des solutions aussi pertinentes que réalisables, les acteurs ou les « entrepreneurs » sociaux doivent aussi disposer d'une profonde connaissance des ressources et des moyens d'action à disposition.

Le rapport s'articule en quatre chapitres. Le premier chapitre dresse le portrait des associations quant à leurs activités, leur ancienneté et leur mode de fonctionnement. Le deuxième chapitre aborde directement les acteurs du monde associatif que sont les fondateurs, les bénévoles et les salariés ainsi que les relations des associations avec le reste de la société. Le troisième chapitre traite la délicate question des bénéficiaires, de leur diversité et des besoins qui pour certains ne sont pas suffisamment couverts. Enfin, le dernier chapitre retrace l'évolution récente de l'activité de ce secteur.

## CHAPITRE I : LES ASSOCIATIONS : CE QU'ELLES SONT ET CE QU'ELLES FONT

D'après les données des enregistrements au Mémorial C, près de 8500 associations et fondations étaient enregistrées en avril 2009. Tous les efforts déployés dans le cadre de cette étude, à travers notamment la réalisation d'une enquête postale auprès de ces associations, nous permettent d'affiner l'estimation de cet effectif entre 1000 et 6700<sup>24</sup>.

La diversité est au cœur de ce projet de recherche. Ce qui réunit toutes ces associations et actions, aussi différentes les unes des autres, réside essentiellement dans la générosité d'un acteur vis-à-vis d'autres, que ce soit par un don d'argent ou de temps. Mis à part ce point commun, les domaines d'intervention des a.s.b.l. et des fondations illustrent la diversité de la vie de la cité. Pour rendre compte de cette diversité, il suffit de citer quelques exemples d'a.s.b.l. : le football club local, la fanfare des jeunes, la chorale sainte-Ursule, la ligue de protection des animaux, mais aussi les amis de telle chose à préserver ou à promouvoir, l'association des parents d'élèves, les pompiers, etc. La diversité réside donc dans la variété des domaines d'activité concernés, mais aussi dans la taille des associations et donc des moyens mis en œuvre pour atteindre un objectif. Ainsi cohabitent dans ce monde associatif, la fanfare du village, le club de gymnastique des retraités et la fondation Caritas ou la Croix-Rouge Luxembourgeoise. En conséquence, on imagine bien que les moyens de fonctionnement ainsi que la couverture territoriale sont d'envergures bien différentes selon le type d'association envisagé.

### UNE PLURALITÉ DE DOMAINES ET D'ACTIVITÉS

Pour rendre compte des domaines et des activités couverts par les associations, nous avons utilisé la classification internationale des organisations sans but lucratif (*ICNPO, International Classification of Nonprofit Organizations*<sup>25</sup>) développée par le *Centre John Hopkins* (Salamon, 1996). Cette classification propose douze domaines d'activités subdivisés en plusieurs sous-catégories. Nous avons quelque peu adapté cette classification au contexte luxembourgeois en veillant à ce qu'elle conserve son pouvoir comparatif. Nous avons ainsi obtenu une classification de quatorze domaines d'activités divisés en cent vingt-neuf types d'activités. Le détail de cette classification se trouve dans l'annexe 2.

Les associations ont été invitées à sélectionner les activités qui correspondent le mieux à ce qu'elles font, puis à définir leur activité principale. Les trois quarts des associations se déclarent appartenir principalement à l'un des six domaines d'activités suivants : **la culture (22%), le sport (16%), les loisirs (12%), le social (12%)**, la santé (8%) et l'éducation (8%). Le quart restant des associations se répartit sur les sept autres domaines : associations professionnelles et syndicales (5%), environnement (4%), religion (3%), international et interculturel (2,5%), défense des droits (2%), développement local (1%) et promotion de la philanthropie (1%).

En termes de nombre d'associations, les associations de loisirs (culture, sports et loisirs) occupent donc la première place du secteur associatif puisqu'elles représentent, à elles trois, la moitié du secteur.

La répartition des associations ayant participé à l'enquête est, en termes d'activité principale, relativement proche de celle que nous avons pu estimer sur la population mère supposée de l'ensemble des associations<sup>26</sup>. En ce sens, et grâce également à la conformité des données d'enquête quant à la date de création de l'association, on peut estimer que notre échantillon de répondants est représentatif de l'ensemble des associations. La certitude n'est toutefois pas de mise, compte tenu des déboires rencontrés lors de la validation du fichier d'adresses<sup>27</sup>.

---

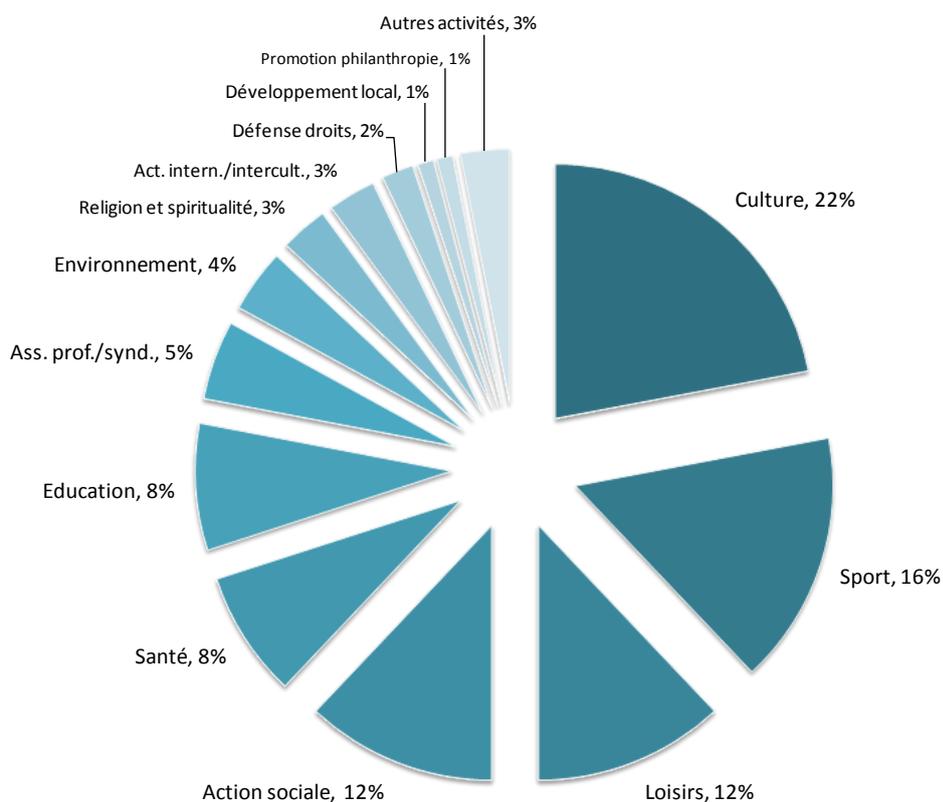
<sup>24</sup> La limite basse de cette fourchette est basée sur le nombre de répondants à l'enquête postale réalisée à la fin de l'année 2009 (y compris les quelques refus directement exprimés) alors que la limite haute se base sur le nombre d'enregistrements total (8491) duquel sont déduits les associations radiées et les associations repérées en double dans le fichier (927), soit 7564 associations. Ensuite, de très fortes présomptions quant à l'existence de certaines associations (grâce à la mise en place d'une triple recherche d'adresses) nous permettent d'affiner encore la limite haute de cette fourchette à 6693. Avec une probabilité moins forte (car cette estimation n'est validée que par une double recherche d'adresses), on suppose qu'encre 1337 associations n'existent plus, ce qui équivaldrait à estimer la fourchette haute du nombre d'associations/fondations à environ 5300.

<sup>25</sup> Cf. <http://www.statcan.gc.ca/pub/13-015-x/2005000/4153701-eng.htm>.

<sup>26</sup> Cf. Annexe 1 pour la validation des données recueillies.

<sup>27</sup> Cf. Annexe 1 pour le déroulement de l'enquête sur le terrain.

### Répartition des associations selon le domaine d'activité principal

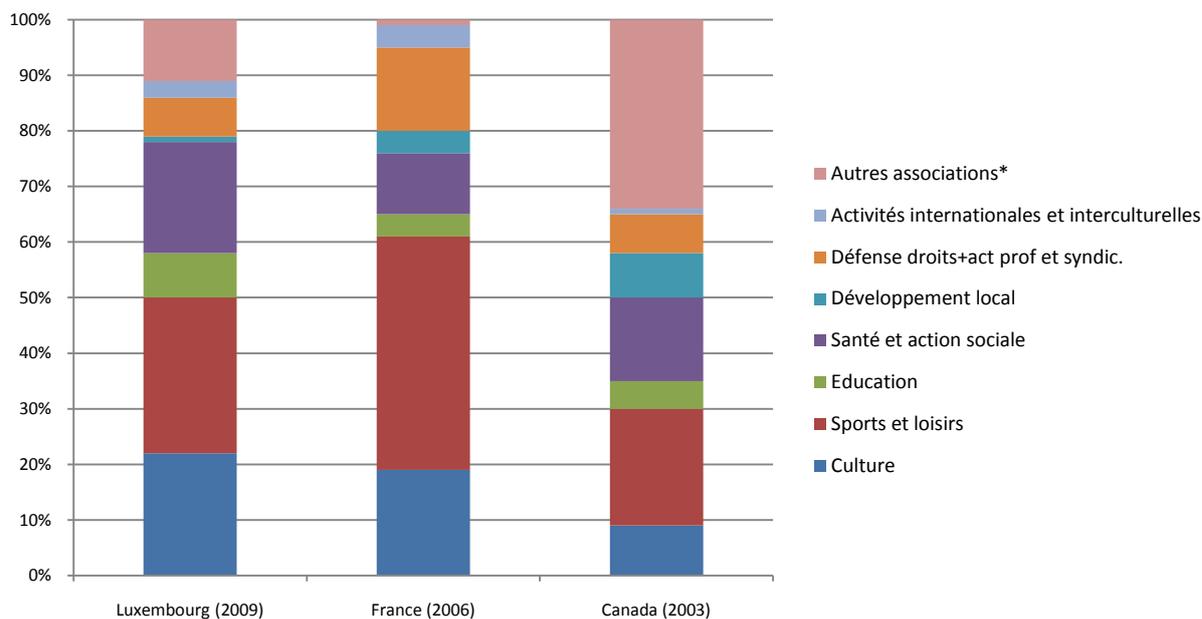


Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

La classification internationale retenue permet une comparaison avec d'autres pays (France et Canada). La confrontation de la répartition des associations par domaines d'activités permet de souligner des similitudes avec la France (2006), même si les associations de défense des droits et relatives aux activités professionnelles et syndicales sont moins développées au Luxembourg qu'en France. La place des activités dites de loisirs (culture, sports et loisirs) est bien plus importante au Luxembourg et en France (respectivement 50% et 60%) qu'au Canada (2003, seulement 30%). Aussi, les associations religieuses<sup>28</sup> et liées à la philanthropie occupent une place nettement plus importante Outre-Atlantique (respectivement 19% et 10% au Canada).

<sup>28</sup> Dans la mesure où les données le permettaient, une distinction a été faite au sein des domaines d'activité regroupés dans « Autres associations ».

## Répartition des associations selon leur domaine d'activité principal au Luxembourg, en France et au Canada



Sources : Luxembourg (Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte) ; France (Enquête CNRS Matisse – Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations – 2003) ; Canada (Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles)

\*Autres associations : Associations religieuses, de promotion de la philanthropie et du bénévolat, et liées à l'environnement.

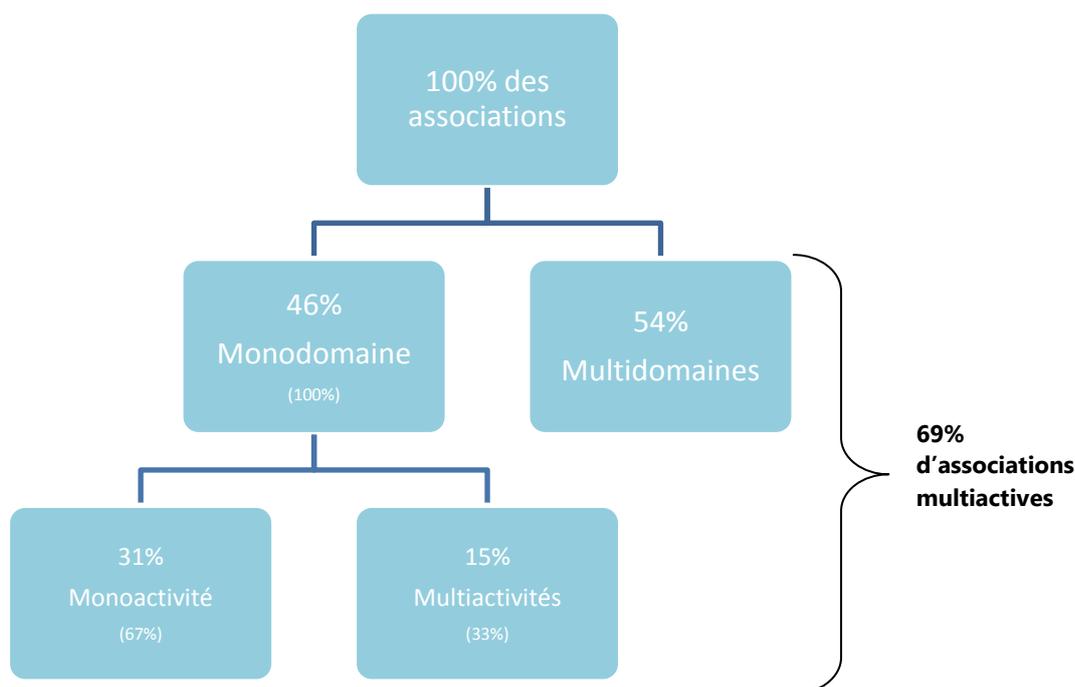
Pour 46% des associations, la détermination d'un domaine d'activité principal s'est faite spontanément puisqu'elles sont « monodomaine » : elles n'œuvrent que dans un seul des 14 domaines cités. Pour les autres 54%, la diversité des actions menées a parfois conduit à certaines hésitations quant à la détermination de leur domaine d'activité dominant<sup>29</sup>. **La pluralité des domaines d'activité est donc la tendance dominante.**

Par ailleurs, lorsque les associations n'œuvrent que dans un seul domaine d'activité, c'est la mono-activité qui domine (pour les deux-tiers d'entre elles) ; pour le tiers restant, les associations affichent plusieurs types d'activités autour du même domaine.

La pluralité est donc la règle pour 70% des associations qui abordent soit plusieurs domaines d'activité, soit plusieurs activités au sein d'un même domaine.

<sup>29</sup> C'est le cas, par exemple, des associations de loisirs qui incluent aussi des activités sportives ou culturelles.

## Répartition des associations selon la pluralité des domaines et activités proposés



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

Pour mieux illustrer ce que l'on entend ici par *domaine* et *activité*, prenons le cas de deux associations issues du domaine d'activité le plus courant : la culture. Certaines sont monodomaines et mono-actives : c'est le cas d'une association qui travaille à la conservation d'un patrimoine, car elle se déclare œuvrer uniquement dans le domaine de la culture et elle est mono-active dans le sens où son activité principale est la conservation du patrimoine. D'autres associations sont monodomaines mais multi-actives. C'est le cas, par exemple, d'une association de promotion de la culture italienne. Celle-ci se déclare dans un seul domaine (la culture) mais organise différentes activités : de la diffusion d'informations sur la culture italienne jusqu'à l'organisation de spectacles en langue italienne, en passant par le prêt de matériel contribuant à la promotion de cette culture, etc.

Ce cumul de domaines et d'activités n'est pas le même pour toutes les associations. Ainsi, les associations qui œuvrent dans le domaine de l'éducation, de la santé et du développement local ont, plus fréquemment que les autres associations, des activités dans d'autres domaines. Par exemple, elles agissent dans le domaine de la culture mais participent également à des activités de formation ; ou bien, elles contribuent à lutter contre une maladie mais n'excluent pas un accompagnement social des individus malades qui cumulent plusieurs handicaps, etc.

Les associations professionnelles ou syndicales sont les associations dont les activités sont les plus circonscrites : dans 71% des cas<sup>30</sup>, elles n'exercent que dans ce domaine précis. Les activités sportives le sont également dans leur thématique, mais ces associations diversifient leurs activités : dans 65% des cas (24% et 41%), elles n'exercent que dans le domaine sportif ; mais, dans 41% des cas, elles développent aussi bien des activités pour le sport amateur que dans le cadre de la compétition.

<sup>30</sup> Ce chiffre n'est pas le même que dans le tableau car, dans le tableau, les associations professionnelles et syndicales sont regroupées avec les associations de défense des intérêts ; or, sur ces données, il est possible d'isoler statistiquement le groupe des associations professionnelles et syndicales qui affichent une situation encore plus démarquée des associations de défense des intérêts.

### Répartition des associations selon la pluralité des domaines/activités en fonction du domaine d'activité principal de l'association

Domaine d'activité principal	Monodomaine et monoactivité %	Monodomaine et multiactivités %	Multidomaines et multiactivités %	Ensemble %	Nombre moyen d'activités
Culture	42	10	48	100	3,3
Sport	24	41	35	100	3,4
Loisirs	30	11	59	100	4,2
Education	13	13	74	100	5,6
Santé	22	10	68	100	6,1
Social	23	15	62	100	5,6
Environnement+Développement local	24	9	67	100	5,3
Act. prof./syndic.+Défense des droits	58	4	38	100	3,0
Autres activités	27	6	67	100	4,9
<b>Ensemble</b>	<b>31</b>	<b>15</b>	<b>54</b>	<b>100</b>	<b>4,3</b>

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

Si le secteur culturel est, comme nous l'avons déjà vu, le plus important en termes de *nombre* d'associations lorsqu'on se situe au niveau de l'activité principale, il ne l'est plus lorsque l'on comptabilise **toutes les activités** des associations. Dans ce cas, les activités à vocation sociale sont les plus nombreuses : les associations ajoutent donc fréquemment des activités et services d'action sociale à leur activité principale et vice-versa. Par exemple, 22% des associations œuvrent principalement dans le domaine culturel, mais seulement 15% de l'ensemble des activités recensées s'inscrivent dans le domaine culturel ; et, si les associations sociales ne représentent que 12% des associations, elles totalisent en réalité 16% de l'ensemble des activités citées.

Lorsque les domaines et les activités se cumulent, ce sont les activités suivantes qui sont les plus souvent combinées :

- Santé et social
- Culture et loisirs
- Culture et éducation
- Sport et loisirs
- Education et social.

Le nombre moyen d'activités atteste de cette pluralité : les associations du domaine de la santé, de l'éducation et du social cumulent, en moyenne, presque six types d'activités. Encore une fois, les associations professionnelles et syndicales démontrent la spécialisation de leurs activités puisqu'elles ont, en moyenne, seulement deux types d'activités<sup>31</sup>.

## DE L'ANCIENNETÉ DES ASSOCIATIONS POUR UN REFLET DE L'ÉVOLUTION DE NOTRE SOCIÉTÉ

Les données provenant du portail juridique du Grand-Duché de Luxembourg (Legilux) fournissent des informations quasiment exhaustives<sup>32</sup> sur la date de création des associations.

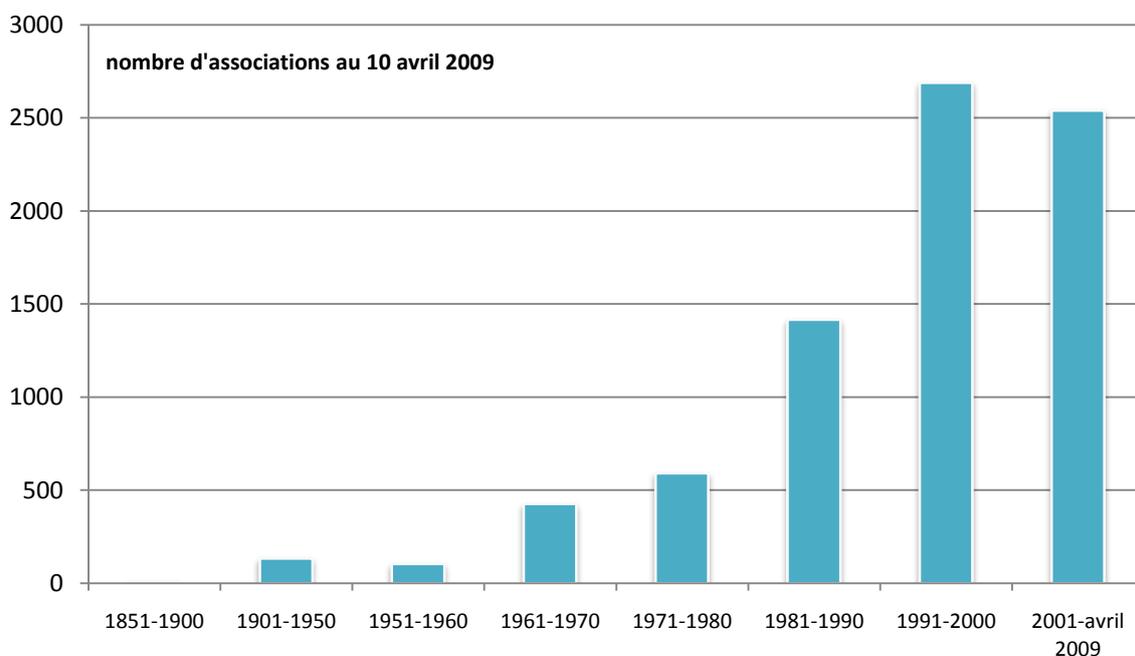
<sup>31</sup> Dans le tableau, le regroupement des associations de défense des droits et de type professionnel ou syndical masque la spécificité de ces dernières par rapport à la diversité des activités (cf. note précédente).

<sup>32</sup> Le fichier contient moins de 2% de données manquantes sur cette information.

Ces informations nous permettent d'illustrer le dynamisme de création des associations au fil du temps. Elles attestent de la grande jeunesse du secteur associatif : sur l'ensemble des associations enregistrées<sup>33</sup>, les deux tiers ont été créées dans les vingt dernières années.

En moyenne, sur les dix dernières années, on estime un accroissement annuel moyen d'un peu plus de 300 associations (solde annuel des créations et des disparitions d'associations au 10 avril 2009)<sup>34</sup>.

### **Date de création des associations existantes dans le fichier Legilux du Mémorial C**



Source : Legilux – fichier arrêté à la date du 10 avril 2009

La répartition des associations selon leur date de création nous renseigne en partie sur l'ancrage historique de certains types d'activités. Ainsi, les associations les plus anciennes sont les associations à caractère religieux et les associations professionnelles et syndicales : un quart d'entre elles ont été créées avant les années 80 ; la moitié des associations religieuses sont enregistrées depuis plus de 15 ans, 17 ans pour les secondes. Les associations les plus jeunes révèlent des préoccupations plus récentes de l'évolution de notre société ; il s'agit des associations liées à la promotion de la philanthropie et les associations liées au développement d'activités internationales et interculturelles (leurs anciennetés médianes<sup>35</sup> sont respectivement de 6 et 9 ans).

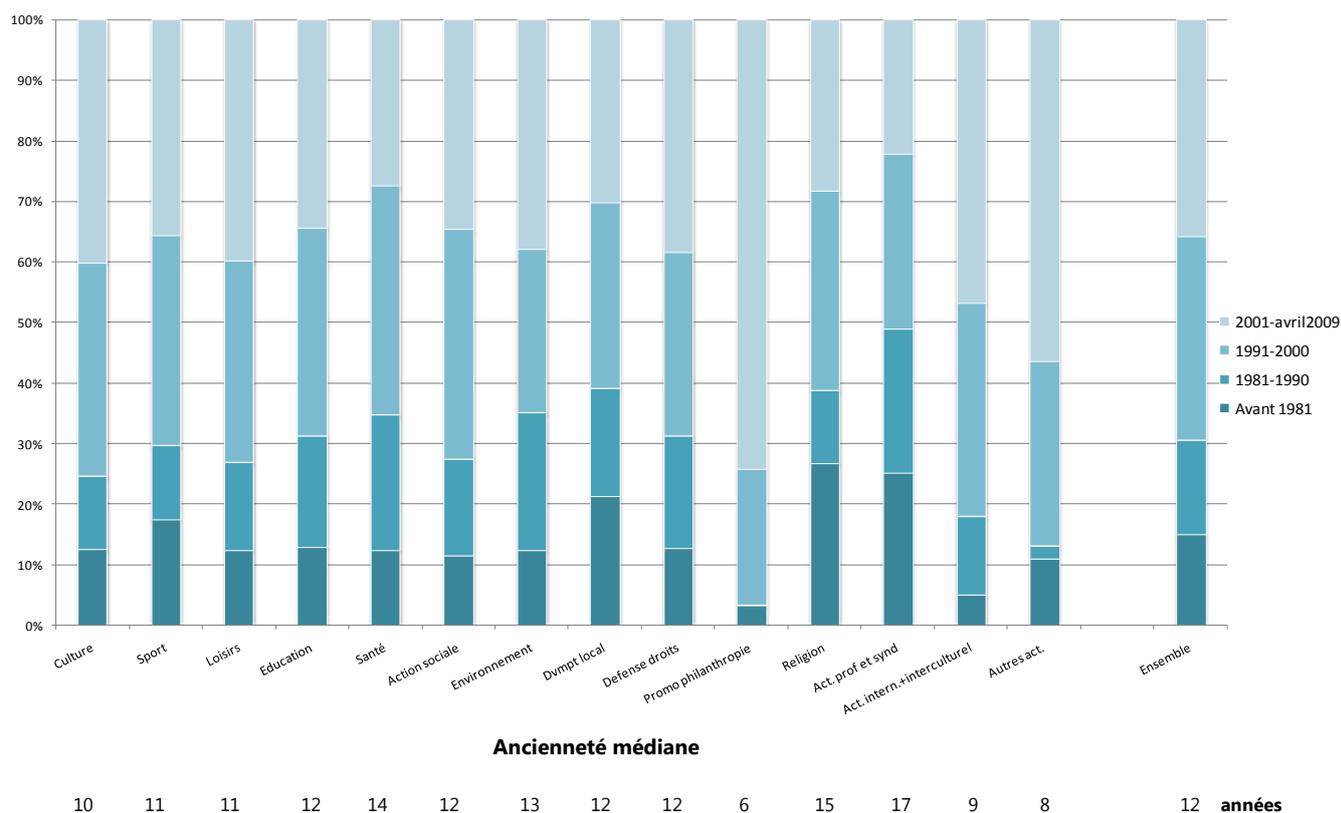
Dans l'ensemble des associations, l'ancienneté moyenne est de 15,6 ans (la médiane étant de 12 ans). En France, cette ancienneté moyenne est de 26 ans, attestant pour le secteur associatif au Luxembourg, soit d'une plus grande rotation, instabilité, soit d'un récent dynamisme.

<sup>33</sup> Exception faite des associations ayant été repérées en tant que doublons dans le fichier.

<sup>34</sup> Pour comparaison, la France enregistrerait entre 1999 et 2005 un accroissement annuel moyen net d'environ 37 000 associations (Tchernonog, 2007). En rapportant ce nombre à la population totale résidente française, on estime un « taux de création net d'associations » à 6 pour 10 000 habitants. Un rapide calcul similaire au Luxembourg établit ce taux à 6,5 pour 10 000.

<sup>35</sup> La valeur médiane coupe l'échantillon d'associations en deux groupes de taille équivalente. Si elle est de 6 ans, alors la moitié des associations existe depuis moins de 6 ans et l'autre moitié, depuis 6 ans ou plus.

## Répartition des associations selon leur date de création et leur domaine d'activité principal\*



Source : Legilux – fichier arrêté à la date du 10 avril 2009

**Guide de lecture :** 25% des associations à caractère religieux, présentes dans le fichier Legilux au 10 avril 2009, ont été créées avant les années 80 ; 11% l'ont été entre 1981 et 1990 ; 31% l'ont été entre 1991 et 2000 et 26% l'ont été entre 2001 et avril 2009. La moitié des associations à caractère religieux a donc moins de 15 ans d'ancienneté alors que l'autre moitié a été créée il y a plus de 15 ans (il s'agit de l'ancienneté médiane).

\*Par rapport au graphique précédent, l'information sur le domaine d'activité principal de l'association n'est pas connue pour 15% des associations.

## UNE APPROCHE DU SECTEUR ASSOCIATIF PAR LE POIDS DES AGENTS EN JEU : ACTEURS ET BÉNÉFICIAIRES

L'importance des associations sur le territoire luxembourgeois ne se résume pas à une mesure du *nombre* d'associations. La diversité du secteur associatif dans ses statuts, ses objectifs et ses besoins ne permet pas aisément de classer les associations. Les analyses précédentes ont permis de mettre en avant le domaine culturel de par le nombre d'associations impliquées. Or, nous avons déjà pu relativiser cette donnée en montrant que malgré la définition d'une activité principale, les associations actives dans ce domaine, sont caractérisées par une diversité en termes de domaines et d'activités.

D'autres indicateurs du « poids » de ces associations en termes de champ d'individus concernés, que ce soit les acteurs du secteur associatif (bénévoles et salariés) ou les bénéficiaires (cotisants ou non), nous ont semblé pertinents dans la mesure où ils illustrent les modes d'implications des individus, si essentiels au développement de la cohésion sociale<sup>36</sup>.

### Du nombre des membres cotisants...

La grosse majorité des associations rassemble un nombre réduit de membres cotisants. En effet, un quart des associations enregistre moins de 20 membres cotisants et la moitié, moins de 52 membres cotisants. Une comparaison avec les données françaises (Tchernonog, 2007) indique des résultats similaires.

<sup>36</sup> D'autres indicateurs liés au poids économique du secteur seront développés par la suite.

**Poids des acteurs et des bénéficiaires selon le domaine d'activité principal**

Domaine d'activité principal	Cotisants	Bénéficiaires	Salariés			Bénévoles		
	Nombre de membres cotisants médian en 2009	Nombre de bénéficiaires médian en 2008	Part d'associations employant des salariés en 2009	Nombre de salariés médian en 2009**	Nombre d'heures hebdo salariés médian en 2009***	Part d'associations ayant des bénévoles en 2009	Nombre de bénévoles médian en 2009**	Nombre d'heures annuel bénévoles médian en 2009***
Culture	41	500	27%	2	40	83%	11	500
Sport	79	100	25%	2	35	86%	10	500
Loisirs	85	120	18%	-	-	79%	11	475
Education	50	200	26%	-	-	73%	9	350
Santé	70	250	40%	10	280	86%	9	450
Social	21	200	51%	17	220	78%	10	560
Environnement+Développement local	45	210	36%	-	-	76%	9	350
Act. prof./syndic.+Défense des droits	60	100	27%	-	-	58%	10	625
Autres activités	25	300	35%	2	40	73%	10	400
<b>Ensemble</b>	<b>52</b>	<b>200</b>	<b>31%</b>	<b>3</b>	<b>90</b>	<b>79%</b>	<b>10</b>	<b>490</b>
Non réponse*	7%	20%	-	-	-	-	-	-

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

\* La non réponse correspond à la méconnaissance de cette donnée par la personne ayant complété le questionnaire mais aussi parfois à l'absence de pertinence de cette donnée pour l'association. Par exemple, pour une association de défense de consommateurs, le nombre de bénéficiaires de ses activités est difficile à estimer car cela peut être l'ensemble des habitants du pays, voire plus, voire moins.

\*\* pour les associations ayant des salariés / des bénévoles.

\*\*\* pour les associations ayant des heures salariées / bénévoles. Il s'agit du nombre médian d'heures de travail (hebdomadaire et annuel) total par association (pour tous les salariés ou bénévoles).

Note de lecture : pour certains domaines d'activités, les membres cotisants se recoupent avec les bénéficiaires des activités. Ainsi, par exemple, la différence entre le nombre de membres cotisants et le nombre de bénéficiaires est beaucoup plus petite pour les associations sportives et de loisirs que pour les autres associations.

Les activités de loisirs et sportives attirent le plus grand nombre de membres cotisants. Ainsi la moitié des associations de loisirs compte plus de 85 membres cotisants ; ce nombre médian est de 79 pour les associations sportives. En revanche, le secteur social fonctionne avec un nombre plus réduit de membres cotisants (21 personnes), sans doute parce que le fonctionnement dans ce domaine d'activité ne repose pas sur des membres cotisants mais, comme nous allons le voir ci-dessous, sur une plus grande participation de salariés. De plus, dans ce domaine, les bénéficiaires sont plutôt des « clients » qui reçoivent plus souvent des aides qu'ils ne participent à des activités (toutefois, parfois, la participation à des activités constitue en soi le soutien et l'aide requis).

## **Du nombre des bénéficiaires...**

En 2008, le secteur culturel est le secteur dominant en ce qui concerne le nombre de personnes bénéficiaires des activités/services offerts : la moitié des associations culturelles a déclaré avoir plus de 500 personnes qui bénéficient de leurs activités. A l'opposé, les associations sportives et les associations professionnelles et syndicales sont les plus ciblées puisque la moitié de ces associations s'appuie sur moins de 100 bénéficiaires. Les types d'activités et de services proposés donnent une ampleur différente à ces nombres de bénéficiaires. En effet, on ne décrit ici que l'ampleur du champ des individus concernés et non la pertinence, l'importance ou la qualité des services fournis. Cet indicateur ne hiérarchise en rien « l'importance » des activités. De fait, par exemple, les activités culturelles touchent plus aisément un grand nombre de personnes alors que des aides et soins à des malades ayant une maladie rare concernent beaucoup moins de personnes.

## **Du nombre des salariés...**

Seulement 30% des associations emploient du personnel salarié. Ce « seulement » est très relatif car cette part n'est que de 16% en France (Tchernogov, 2007) et de 15% en Belgique (Mertens, 2005).

C'est dans le domaine de l'action sociale que la présence de salariés est la plus importante : près de 50% des associations de ce domaine ont déclaré employer des salariés. Et lorsqu'elles en emploient, c'est aussi en plus grand nombre que dans les autres domaines d'activité : plus de la moitié des associations de ce secteur qui emploient des salariés en occupent plus de 17. Le secteur de la santé affiche, dans une moindre mesure, les mêmes tendances que le secteur de l'action sociale avec 40% d'associations employeurs, une médiane de 10 salariés mais avec un total d'heures de travail hebdomadaire plus élevé que dans le secteur de l'action sociale.

En comparaison de ces deux domaines particuliers que sont l'action sociale et la santé, on peut citer le nombre médian de salariés dans l'ensemble de la population des associations qui est très faible : la moitié des associations qui ont des salariés en emploi moins de 3. Aussi, les associations sportives et culturelles qui emploient du personnel salarié, fonctionnent, pour la moitié, avec moins de deux salariés.

## **Du nombre des bénévoles...**

Si la norme est plutôt l'absence de salariés, il en va tout autrement des bénévoles : 79% des associations fonctionnent avec des bénévoles<sup>37</sup>. Le recours aux bénévoles est de mise dans tous les types d'associations avec toutefois un peu plus de bénévoles dans les associations sportives et liées à la santé (86%). Et lorsqu'elles en ont, c'est autour de 10 bénévoles que les associations se partagent en deux groupes : une moitié qui en a plus et une autre moitié qui en a moins. Et quel que soit le domaine d'activité, le nombre de bénévoles varie peu.

Si le nombre de bénévoles ne varie guère, c'est en revanche dans l'intensité de leurs heures de travail que des différences se font sentir. Et c'est à nouveau le secteur de l'action sociale qui recourt au plus grand nombre d'heures bénévoles : la moitié des associations de ce domaine a recours à plus de 560 heures par an. Sur l'ensemble des associations, ce nombre médian d'heures de travail bénévoles est de 490 heures. Le nombre médian élevé d'heures bénévoles affiché dans le domaine des associations professionnelles, syndicales et de défense des intérêts et des droits, combiné aux indicateurs précédents, permet de dresser un profil particulier de

---

<sup>37</sup> Il peut paraître étonnant que 21% des associations ont répondu ne pas avoir de bénévoles. Plusieurs explications semblent sous-tendre ce phénomène. D'une part, il existe des associations qui ne fonctionnent qu'avec des salariés, des associations dont le fonctionnement s'apparente fortement à des services parapublics. D'autre part, certains responsables d'association semblent s'être oubliés dans le comptage des bénévoles car certains semblent « profiter » eux-mêmes des activités de l'association et, par conséquent, peuvent ne pas s'estimer comme bénévoles. Enfin, certains responsables ont vraisemblablement oublié de considérer les membres du comité ou du conseil d'administration parmi les bénévoles peut-être parce qu'ils avaient déjà été évoqués antérieurement dans le questionnaire.

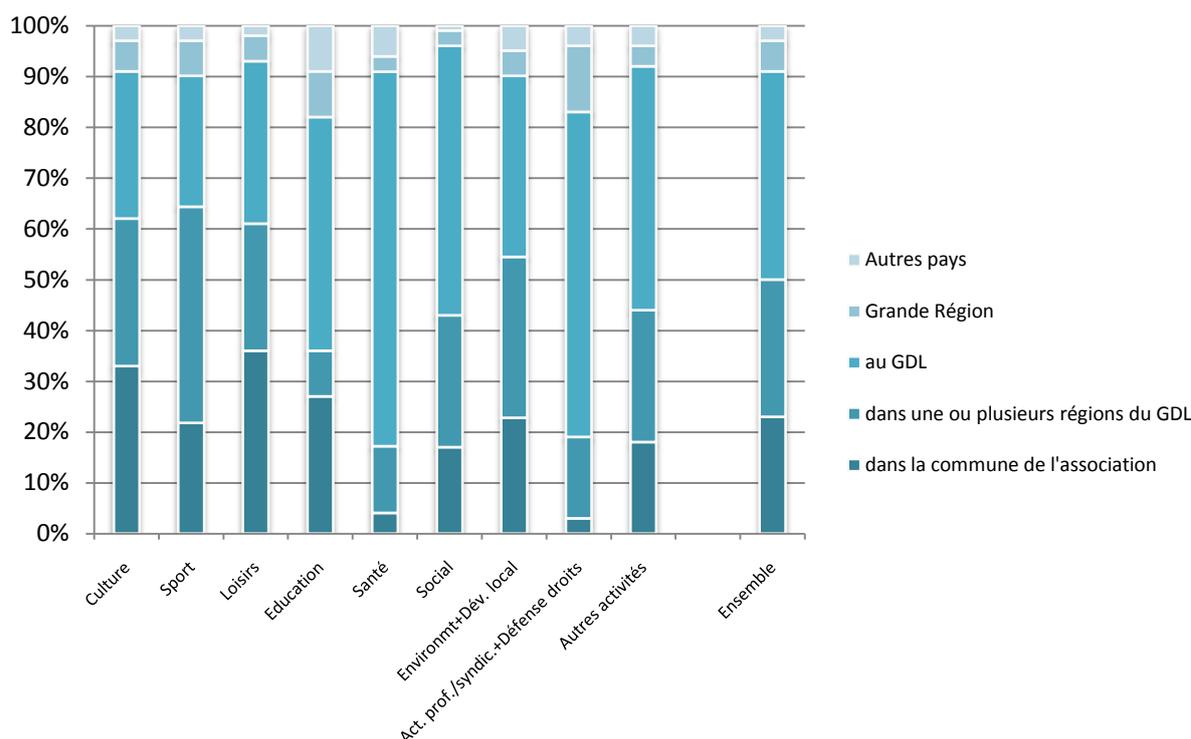
ce domaine d'activité : un secteur avec moins de bénéficiaires, moins de salariés et moins de bénévoles que dans les autres associations mais, lorsque ces associations ont recours à des bénévoles, ces derniers y investissent plus de temps que dans les autres associations.

Le fonctionnement des associations repose finalement pour beaucoup sur les bénévoles puisque 56% des associations ne fonctionnent qu'avec des bénévoles, 23% avec à la fois des bénévoles et des salariés, 8% uniquement avec des salariés et 13% sans salariés, ni bénévoles<sup>38</sup>.

Les membres actifs des associations ne sont pas toujours résidents sur le territoire luxembourgeois, même si ces derniers représentent 90% des membres actifs. Moins de 10% réside donc dans la Grande Région ou dans d'autres pays. Les associations de loisirs et culturelles sont, plus souvent que les autres associations, gérées par des membres résidant à proximité du siège local des activités, c'est-à-dire dans la commune même de l'association (environ un tiers). L'origine géographique des membres œuvrant dans le domaine de la santé est en revanche plus diversifiée sur l'ensemble du territoire puisque plus de 70% des associations déclarent que leurs membres proviennent de l'ensemble du territoire du Grand-Duché.

Les associations professionnelles et syndicales et les associations liées à l'éducation affichent une spécificité. En effet, elles sont plus souvent (même si la part est faible) gérées par des membres résidant à l'extérieur du pays : Grande Région pour les premières et les secondes mais également d'autres pays pour les secondes.

**Répartition des associations selon le principal lieu de résidence de leurs membres actifs et selon le domaine d'activité principal**



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte  
Guide de lecture : dans 23% des associations, les membres actifs sont des personnes qui résident surtout dans la commune de l'association ; dans 27% des cas, c'est dans une (ou plusieurs) région(s) du Grand-Duché de Luxembourg ; dans 41% des cas c'est plus généralement dans l'ensemble du pays (et non spécifiquement dans une commune ou une région) ; dans 6% des cas, ils résident dans la Grande Région ; et, finalement, dans 3% des cas, les membres actifs résident surtout dans un autre pays que ceux de la Grande Région.

Enfin, pour compléter ce schéma de fonctionnement des associations selon les différents types d'acteurs qui y contribuent, nous pouvons y rajouter une information sur le budget des associations. Malgré un certain nombre

<sup>38</sup> Cf . note précédente.

de données manquantes<sup>39</sup>, le montant global des budgets a pu être reconstitué pour 83% des associations ayant participé à l'enquête.

Ainsi, les associations des domaines de la santé et du social ont les budgets les plus lourds : le montant médian de leurs ressources équivaut à plus de dix fois le montant médian des ressources de l'ensemble des associations. Les autres associations ont, en moyenne, des budgets similaires. Ces données sont en adéquation avec celles sur le nombre de salariés travaillant dans ces associations : les associations détenant les budgets les plus lourds ont également le nombre de salariés le plus élevé<sup>40</sup>.

**Répartition des associations selon le montant médian de leur budget et selon le domaine d'activité principal (année 2008)**

Domaine d'activité principal	Montant médian des ressources (en euros)
Culture	10 681
Sport	9 138
Loisirs	9 190
Education	10 240
Santé	<b>149 390</b>
Social	<b>119 971</b>
Environnement+Développement local	19 100
Act. prof./syndic.+Défense des droits	12 905
Autres activités	30 005
<b>Ensemble</b>	<b>13 430</b>

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte  
 Guide de lecture : la moitié des associations de loisirs avait en 2008 un budget annuel inférieur à 9190 euros ; l'autre moitié disposait d'un budget annuel supérieur à ce montant.

<sup>39</sup> 17% des associations n'ont pas fourni d'information globale concernant leurs ressources ou dépenses.

<sup>40</sup> Le coefficient de corrélation de Pearson est de 0,646.

## CHAPITRE II : LES ACTEURS DU SECTEUR ASSOCIATIF ET LEURS RELATIONS AVEC LA SOCIÉTÉ

Les relations entre le secteur associatif et le reste de la société luxembourgeoise sont nombreuses. Elles sont le fruit d'individus engagés au cœur des innovations sociales de notre temps.

### LES ACTEURS DU SECTEUR ASSOCIATIF

Les associations sont avant tout issues du travail d'individus et de leur désir de partager avec autrui des idées ou des actions. Qui sont-ils ? Fondateurs, salariés et bénévoles n'ont pas les mêmes profils.

#### Les fondateurs

Les individus en tant que tels ne sont pas toujours à l'origine de la création des associations puisque 15% des associations ont été créées à l'initiative d'autres associations, groupes, collectivités locales ou entreprises.

Lorsque les fondateurs sont encore connus de ceux qui gèrent aujourd'hui l'association, rares sont les associations qui déclarent moins de quatre fondateurs (80% en ont quatre ou plus). La grande majorité des fondateurs est ou a été des hommes (70%)<sup>41</sup> avec des niveaux de formation plutôt élevés (48% ont suivi un enseignement supérieur).

Lorsque les femmes sont à l'origine d'associations, elles ont plus souvent créé des associations liées à la santé et à l'action sociale puisqu'elles y représentent plus de 40% des fondateurs mais moins souvent des associations sportives, professionnelles ou syndicales où elles ne représentent qu'entre 16 et 18% des fondateurs. On retrouve ici la segmentation des métiers observée sur le marché du travail entre hommes et femmes.

Par ailleurs, comme des études sur les bénévoles le montraient déjà (Lejealle, 2002) : l'activité entraîne l'activité, c'est-à-dire que la probabilité d'être bénévole est d'autant plus importante que les individus ont déjà une activité professionnelle et une vie sociale et familiale développée. Ici, on retrouve ce phénomène avec une forte implication des actifs : 84% des fondateurs exercent une activité professionnelle et les agents du secteur public sont particulièrement impliqués puisqu'ils représentent 45% des actifs fondateurs.

De même, nous confirmons les observations déjà faites sur les bénévoles avec une plus forte implication des résidents de nationalité luxembourgeoise : ils représentent 80% des membres fondateurs. Très loin derrière, les résidents français et belges sont concernés chacun pour 3%, puis les Allemands pour 2% et les Anglais et les Portugais, respectivement, chacun pour moins de 1,5%.

#### Les bénévoles

Côté bénévoles, les caractéristiques sont relativement proches de celles des fondateurs : nettement plus d'hommes (72%) que de femmes, des acteurs plutôt qualifiés (presque 40% de diplômés du supérieur), également impliqués dans une activité professionnelle (70% dans les associations ayant moins de dix bénévoles<sup>42</sup>) et intégrés depuis longtemps sur le territoire luxembourgeois (87% de résidents luxembourgeois, 10% d'étrangers et 3% de frontaliers).

Les femmes s'investissent davantage dans les associations occupant peu de bénévoles : en effet, elles sont 42% dans les associations qui recourent à moins de dix bénévoles contre 26% dans celles qui font appel à plus de dix bénévoles. Si les « petites » associations définies ainsi par leur petit nombre de bénévoles « attirent » davantage les femmes, elles attirent également moins les jeunes et moins les individus ayant les niveaux de diplôme les plus élevés.

<sup>41</sup> Les informations qui suivent reposent sur les caractéristiques des quatre principaux fondateurs de l'association.

<sup>42</sup> Dans les associations occupant plus de dix bénévoles, le nombre de données manquantes est trop important pour obtenir une estimation fiable.

Les activités proposées par les associations attirent – nous l’avons déjà montré – des publics bénéficiaires très variés mais aussi des bénévoles aux profils différents. Ainsi les associations liées à la santé, au social et à la religion attirent plus de femmes que d’hommes. Les associations de loisirs et liées à la religion mobilisent plus de bénévoles âgés (plus de 66 ans). Et les jeunes de moins de 25 ans sont surreprésentés dans les associations sportives (même si globalement, ils ne représentent que 4% de l’ensemble des bénévoles des associations de moins de dix bénévoles).

Les profils professionnels des bénévoles sont différents selon le domaine d’activité dans lequel leur association évolue : les associations professionnelles et syndicales, de défense des droits, liées à l’éducation et à l’environnement sont les plus attirantes pour ceux qui exercent une activité professionnelle alors que les inactifs sont proportionnellement plus représentés parmi les activités de loisir.

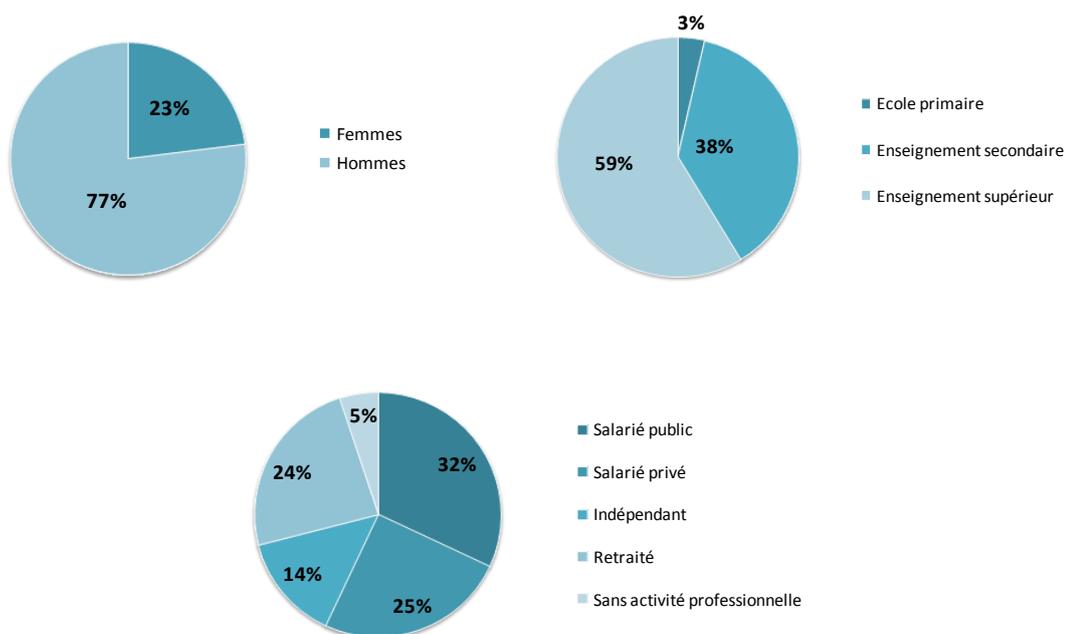
Enfin, l’origine résidentielle des bénévoles n’est pas sans rapport avec leurs engagements thématiques : les frontaliers sont surreprésentés parmi les activités professionnelles et syndicales alors que les étrangers sont surreprésentés parmi les associations internationales/interculturelles et religieuses.

### **Les présidents : une population masculine, diplômée et active**

La place des femmes parmi les présidents est similaire à celle observée parmi les fondateurs et les bénévoles : elles sont largement minoritaires avec seulement 23% des postes. En France, en 2005, cette part était de 31%. Dans certains domaines d’activité seulement, la part des présidentes au Luxembourg atteint le niveau français : le secteur de l’action sociale (33%) et de l’éducation (31%) mais la parité est loin d’être atteinte.

Tout comme les fondateurs et bénévoles, mais plus encore, les présidents sont issus de la tranche qualifiée de la population avec 59% de présidents ayant achevé des études de l’enseignement supérieur. Ces ratios atteignent des niveaux record dans le domaine de l’éducation (76%), de la santé et des activités professionnelles ou syndicales (71%).

L’activité professionnelle est encore la tendance majoritaire pour ces présidents en fonction (70%) ; le niveau d’activité est similaire à celui observé chez les bénévoles (70%) mais inférieur à celui observé chez les fondateurs (84%). La part des retraités est loin d’être négligeable (24%) mais elle est loin d’égaliser celle observée chez les présidents d’associations français puisque les retraités en constituent 46%.



## Les salariés

Seulement 30% des associations emploient des salariés et, lorsque c'est le cas, c'est un nombre peu élevé : 72% des associations employant des salariés en ont moins de dix. Concernant le profil de ces salariés, les caractéristiques sont différentes de celles des bénévoles ou des fondateurs : les femmes y sont largement majoritaires (72%) et le niveau de formation y est, en général, inférieur à celui observé parmi les bénévoles ou les fondateurs : seulement 24% ont atteint un niveau de formation supérieur.

Une très grosse majorité des salariés dispose d'un contrat de travail à durée indéterminée (84%). La part de CDD dans ce secteur associatif (16%) est donc plus élevée que dans le reste de l'emploi salarié : en effet, au niveau de l'emploi résident, elle est de 6% environ<sup>43</sup>. Le travail y est donc un peu plus précaire que dans le reste de l'économie, mais dans une certaine mesure, surtout si l'on compare ces données à celles de la France. En effet, plus du quart des emplois du secteur associatif y sont des emplois de type CDD, 53% sont des CDI et le reste des emplois relève de statuts très divers comme des stagiaires ou des apprentis (Tchernonog, 2007).

Le temps partiel y est également plus répandu qu'ailleurs<sup>44</sup> : en moyenne, les salariés travaillent 30 heures par semaine (28 heures dans les associations de moins de 10 salariés et 32 heures dans les associations de plus de 10 salariés).

### **Profil comparé des fondateurs, des bénévoles, des présidents d'association et des salariés**

Profil	% de femmes	% d'enseignement supérieur	% d'actifs	% de Luxembourgeois
Fondateurs	30%	48%	84%	80%
Bénévoles	28%	37%	67%*	87%
Présidents	23%	59%	70%	-
Salariés	72%	24%	-	-

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

\*Ce pourcentage ne concerne que les associations ayant moins de 10 bénévoles car les données manquantes concernant les plus grandes associations sont trop importantes pour fournir des résultats fiables.

## LES RELATIONS DU SECTEUR ASSOCIATIF AVEC LA SOCIÉTÉ

Quels sont les liens que les acteurs du secteur associatif entretiennent avec le secteur public, les administrations communales, les autres associations et le secteur économique ?

L'analyse des liens qu'entretient le secteur associatif avec les autres acteurs de la société luxembourgeoise révèle toute l'importance des implications et fonctions de ce secteur. Que ce soit avec l'Etat, les communes, les autres associations ou les entreprises, les liens ne manquent pas : 35% ont un agrément ministériel, 18% ont une convention avec l'Etat, 14% ont une convention avec les communes, 33% collaborent avec les communes, 13% ont une convention avec une autre association, 61% collaborent avec d'autres associations, 54% adhèrent à des fédérations ou regroupements d'associations et 6% ont signé une convention avec une entreprise alors que 20% collaborent avec une entreprise.

<sup>43</sup> Source : Enquête Forces de Travail 2008 – STATEC

<sup>44</sup> L'enquête ne nous permet pas de détailler le nombre d'heures de travail par salarié car, pour les associations ayant plus de dix salariés, nous ne disposons que de l'information globale. En revanche, nous disposons de ce détail pour les associations de moins de dix salariés : 46% travaillent à temps plein, 54% à temps partiel ; et parmi les salariés à temps partiel, 17% travaillent moins de 10 heures, 24% entre 11 et 20 heures, 10% entre 21 et 30 heures et 3% entre 31 et 39 heures.

En résumé, près de 76% des associations ont un lien avec d'autres associations, 39% avec l'Etat, 36% avec des communes et 22% avec des entreprises. Les relations entre associations sont les plus intenses de ces relations. Et lorsqu'elles existent, c'est bien souvent avec des associations qui œuvrent dans le même domaine d'activité que ces relations se créent (86%).

**Les relations des associations avec les autres acteurs de la société : l'Etat, les communes, les autres associations et les entreprises**

Relations avec :	% d'associations
<b>Etat</b>	<b>39%</b>
Agrément ministériel	35%
Convention avec l'Etat	18%
<b>Commune(s)</b>	<b>36%</b>
Convention avec commune(s)	14%
Collaboration avec commune(s)	33%
<b>Association(s)</b>	<b>76%</b>
Convention avec association	13%
Collaboration avec associations	61%
Adhésion à fédération(s)/regroupement(s)	54% <sup>45</sup>
<b>Entreprise(s)</b>	<b>22%</b>
Convention avec entreprise	6%
Collaboration avec entreprise(s)	20%

dont 86% avec une/des associations du même secteur d'activité

dont 68% ayant un statut national

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte  
 Guide de lecture : 35% des associations ont déclaré bénéficier d'un agrément ministériel, 18% ont déclaré avoir une convention avec l'Etat, et 39% ont déclaré avoir au moins une de ces deux relations avec l'Etat.

Considérant les quatre acteurs que sont l'Etat, les communes, les associations et les entreprises, la mesure du nombre de relations, que ce soit à travers une convention ou une simple collaboration, démontre l'intensité des relations du secteur associatif. En effet, seulement 13% des associations n'ont aucune relation avec ces acteurs, 32% ont une seule relation, 30% en ont deux, 18% en ont trois et 7% entretiennent des relations avec tous ces acteurs.

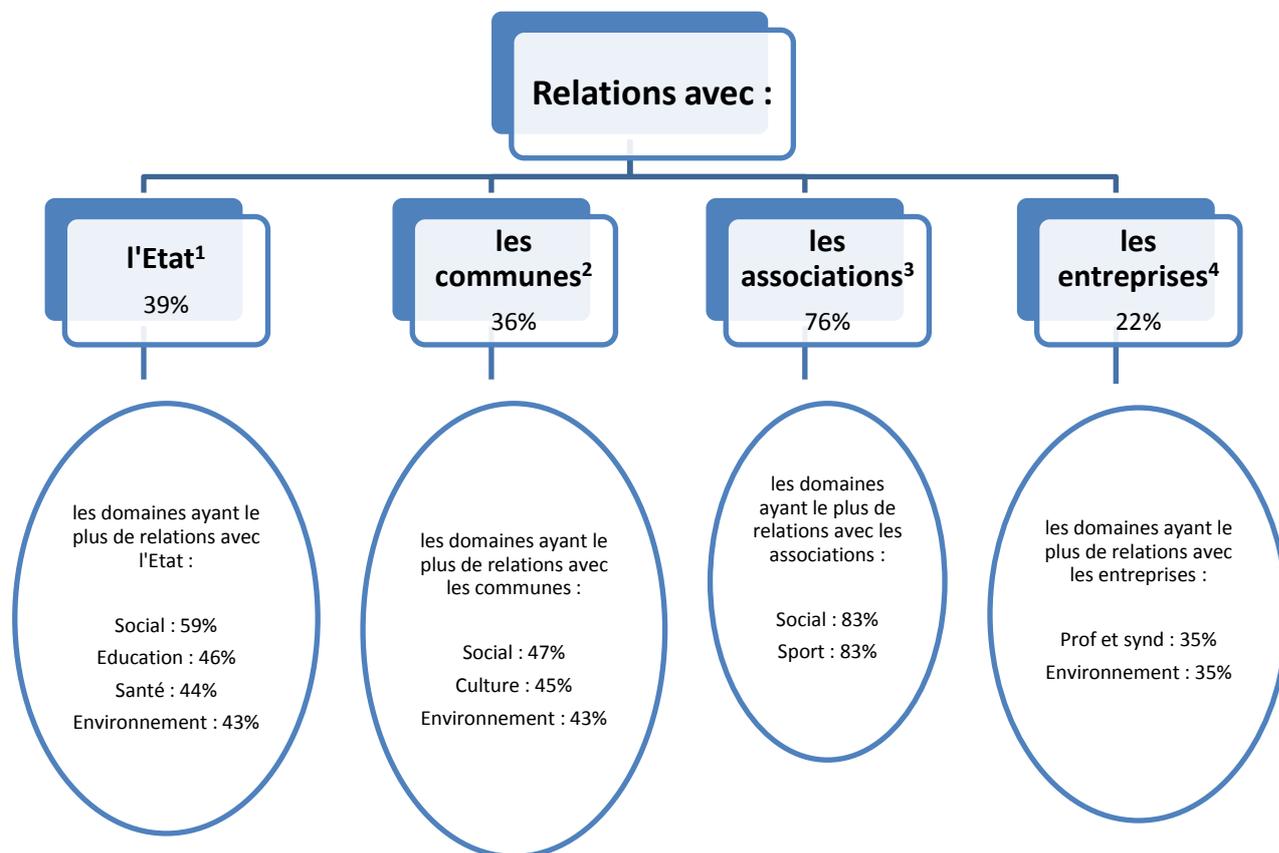
L'intensité de ces relations n'est pas très différente d'un domaine d'activité à l'autre : les associations dans le domaine social sont les plus actives puisqu'elles ne sont que 6% à n'avoir pas du tout de relations et 15% à cumuler les quatre types de relations.

Le choix des partenaires ou acteurs est différent selon l'orientation thématique des associations : ainsi les associations du domaine social ont de fortes relations avec l'Etat, à travers un agrément ou une convention, avec les communes mais aussi avec d'autres associations. En effet, la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique oblige les associations de la santé et du social à avoir un agrément ministériel pour certains types d'activités. Les associations actives dans l'environnement sont 43% à entretenir des relations avec l'Etat mais aussi avec les communes, et 35% avec des entreprises. Enfin, les associations professionnelles et syndicales ont également, à hauteur de 35%, tissé des liens avec les entreprises.

<sup>45</sup> 56% pour la France (Tchernonog, 2007).

En retour, les entreprises déclarent également établir des liens avec les associations : d'après Poussing (2008), près de 10% des entreprises de plus de dix salariés ont déclaré en 2008 avoir conclu des partenariats avec des structures de type ONG et notamment les entreprises du secteur de la santé.

**Les relations des associations avec les autres acteurs de la société selon le domaine d'activité principal de l'association**



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

1 : agrément ministériel ou/et convention avec l'Etat, un ministère.

2 : convention avec une ou plusieurs communes ou/et collaboration avec des communes.

3 : convention avec une autre association ou/et collaboration avec d'autres associations et/ou adhésion à une ou plusieurs fédérations ou regroupements d'associations.

4 : convention avec une entreprise ou/et collaboration avec une entreprise.

## CHAPITRE III : LES BÉNÉFICIAIRES ET LEURS BESOINS

Le secteur associatif, en tant que prestataire de soins et d'activités, contribue à apporter des réponses sociales innovantes en raison de sa flexibilité et de la proximité de ces organisations avec les bénéficiaires. Mais qui sont ces bénéficiaires et quels sont les besoins qui ne sont pas suffisamment pris en charge ?

### LES BÉNÉFICIAIRES

Le terme de bénéficiaire est le terme générique que nous avons choisi d'utiliser dans cette étude car il nous semble rassembler des publics aussi différents que des usagers, des clients, des adhérents, des militants, des pratiquants ou des participants.

### Une population diversifiée à l'image de la diversification des domaines d'activité

Tout comme nous avons pu montrer le caractère multidomaine et multi-actif des associations, les bénéficiaires des activités proposées par les associations sont également variés et rarement spécifiques. Seulement 28% des associations désignent une seule population parmi une liste de bénéficiaires potentiels définie selon l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'origine résidentielle, la nationalité et le statut vis-à-vis de l'activité économique et 26% en citent plus de 5<sup>46</sup>.

Les associations professionnelles et syndicales, ainsi que les associations de loisirs sont les associations les plus « ciblées » puisque plus de la moitié pour les premières et 42% pour les secondes n'ont qu'une seule population bénéficiaire. A l'inverse, les associations culturelles sont les plus hétéroclites puisque plus de 43% d'entre elles s'adressent à l'ensemble de la population alors que, dans l'ensemble des associations, cela n'en concerne que 26%.

#### *Ciblage de la population bénéficiaire selon le domaine d'activité principal*

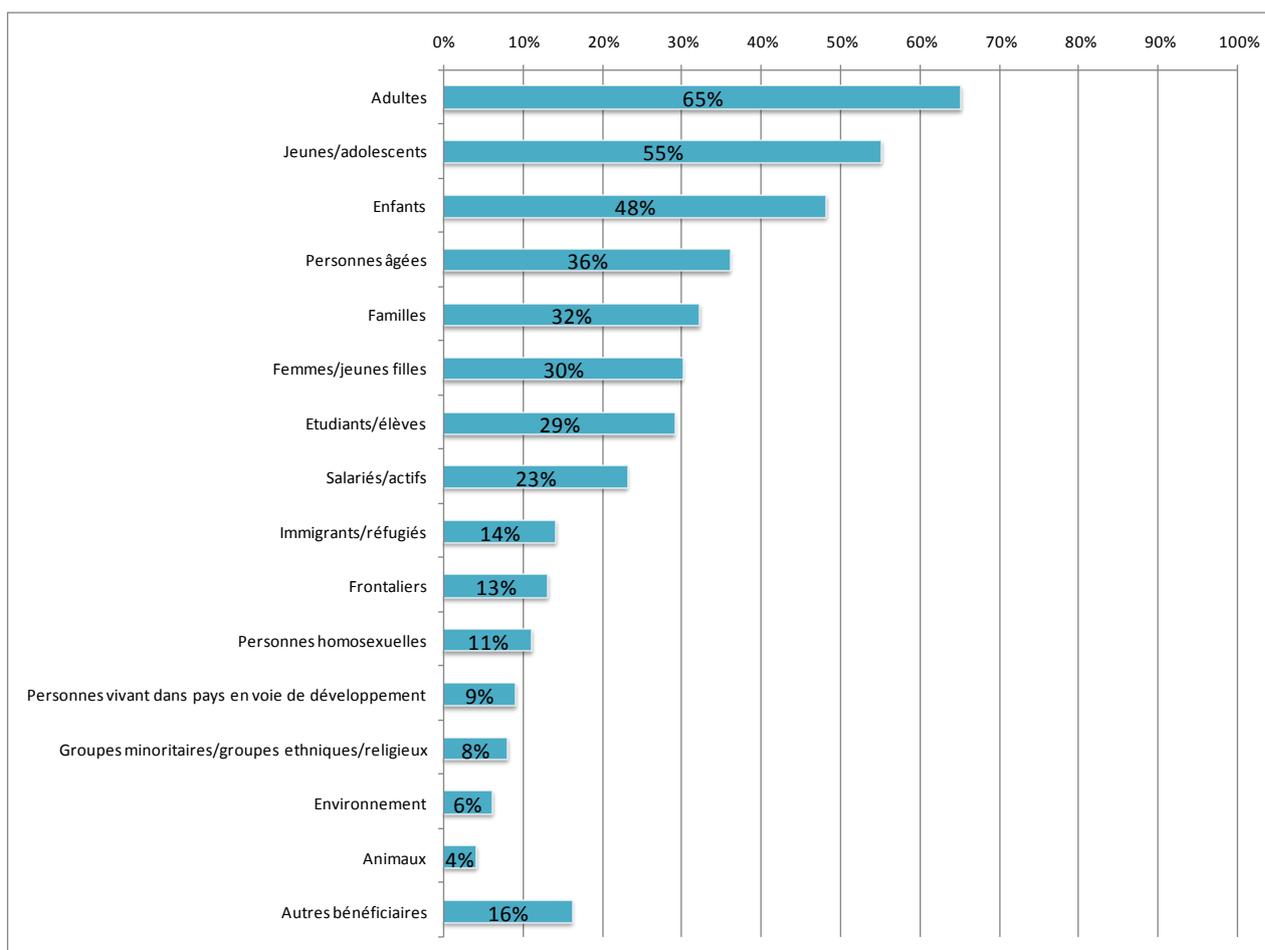
Domaine d'activité principal	Part des associations ayant une population « très ciblée »	Part des associations ayant toute la population comme cible
Culture	20%	43%
Sport	12%	30%
Loisirs	42%	16%
Education	31%	12%
Santé	32%	36%
Social	31%	18%
Environnement+Développement local	20%	29%
Act. prof./syndic.+Défense des droits	56%	3%
Autres activités	26%	25%
<b>Ensemble</b>	<b>28%</b>	<b>26%</b>

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

<sup>46</sup> 18% en citent deux, 17% en citent trois, et 11% en citent quatre.

Les destinataires des activités/services proposés par les associations sont prioritairement les adultes<sup>47</sup> : 65% des associations les citent comme une partie de leur population bénéficiaire alors que 55% citent les jeunes et les adolescents, 48%, les plus jeunes enfants et 36%, les personnes âgées. Viennent ensuite des groupes d'individus plus spécifiques : les familles (32%) et les femmes (30%) puis des groupes ciblés par rapport à leur statut vis-à-vis de l'activité : les élèves/étudiants (29%) et les actifs (23%). Les groupes qui suivent sont nettement plus minoritaires : les immigrants/réfugiés (14%), les frontaliers (13%) et les homosexuels (11%).

### Répartition des associations selon les populations bénéficiaires des activités/services



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte  
 Guide de lecture : 65% des associations ont désigné les adultes comme population bénéficiaire de leurs activités/services et 55% ont cité les jeunes et/ou les adolescents ; certaines associations ont donc cité à la fois les premiers et les seconds, d'autres uniquement les premiers ou les seconds.

### Des bénéficiaires résidant principalement sur le territoire luxembourgeois

Les bénéficiaires des activités proposées par les associations sont pour beaucoup installés au Grand-Duché de Luxembourg (pour 78% des associations). Mais, pour 9% des associations, leurs bénéficiaires résident dans la Grande Région et pour 11 autres pour cent, ils résident dans d'autres pays (essentiellement les pays en voie de développement). Seulement 18% des bénéficiaires résident dans la commune dans laquelle est localisée l'association.

<sup>47</sup> Le cumul des différents types de bénéficiaires est évidemment possible : une association peut, par exemple, concerner des adultes mais aussi des handicapés.

La proximité des associations au lieu de résidence des bénéficiaires est souvent un argument décisif dans la participation à certaines activités comme les loisirs, l'éducation ou la culture : la part des bénéficiaires résidant dans la commune même de l'association y est la plus élevée.

On retrouve ici les observations déjà faites sur l'origine géographique des membres actifs de l'association pour les associations de type professionnel et syndical, à savoir que les bénéficiaires sont également plus fréquemment que dans les autres domaines associatifs, des bénéficiaires résidant dans la Grande Région.

Une comparaison de ces données avec celles issues d'une enquête similaire en France (Tchernonog, 2007) montre, qu'en France, même si le concept territorial y est bien différent, les activités associatives sont nettement plus concentrées au niveau local (quartiers et communes) qu'au Luxembourg. En effet, 60% des associations françaises ont la commune (ou le quartier) comme aire d'intervention ; au Luxembourg, elles ne sont que 18%. De même, l'aspect international ne concerne que 4% des associations françaises contre 20% au Luxembourg<sup>48</sup>.

### **Répartition des associations selon le principal lieu de résidence de leurs bénéficiaires et selon le domaine d'activité principal**

Domaine d'activité principal	Dans la commune	Dans une région du Luxembourg	Au Luxembourg	Dans la Grande Région	Dans d'autres pays	Ensemble
Culture	24	18	40	12	6	100
Sport	19	35	33	10	4	100
Loisirs	<b>31</b>	18	38	7	6	100
Education	26	3	37	9	<b>25</b>	100
Santé	3	8	64	4	<b>21</b>	100
Social	16	14	54	2	14	100
Environnement+Développement local	15	22	51	5	7	100
Act. prof./syndic.+Défense des droits	2	5	68	<b>22</b>	3	100
Autres activités	7	8	48	8	29	100
<b>Ensemble</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>45</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

Guide de lecture : dans 18% des associations, les bénéficiaires sont des personnes qui résident surtout dans la commune de l'association ; dans 16% des cas, c'est dans une (ou plusieurs) région(s) du Grand-Duché de Luxembourg ; dans 45% des cas, c'est plus généralement dans l'ensemble du pays (et non spécifiquement dans une commune ou une région) ; dans 9% des cas, ils résident dans la Grande Région ; et, finalement, dans 11% des cas, les bénéficiaires résident surtout dans un autre pays que ceux de la Grande Région.

### **Lorsque les bénéficiaires sont confrontés à un problème, c'est souvent un cumul de problèmes**

Toutes les associations n'ont pas été créées pour répondre à un problème puisqu'un peu moins des deux tiers des associations ont déclaré que leurs bénéficiaires n'étaient pas confrontés à un problème spécifique. Pour beaucoup, l'objectif de leur association est le partage d'un loisir, d'un intérêt commun, voire d'une passion.

Ainsi, 10% des associations dites de loisir déclarent des problèmes spécifiques contre 93% et 82% des associations dédiées à l'action sociale et à la santé.

<sup>48</sup> Aire d'intervention des associations françaises en 2005-2006 : le quartier (7%), la commune (53%), le département (20%), la région (10%), le territoire national (5%) et le niveau international (4%). Source : Enquête CNRS – Matisse/ Centre d'économie de la Sorbonne – 2005-2006.

**Part des associations ayant déclaré que leurs bénéficiaires sont confrontés à des problèmes**

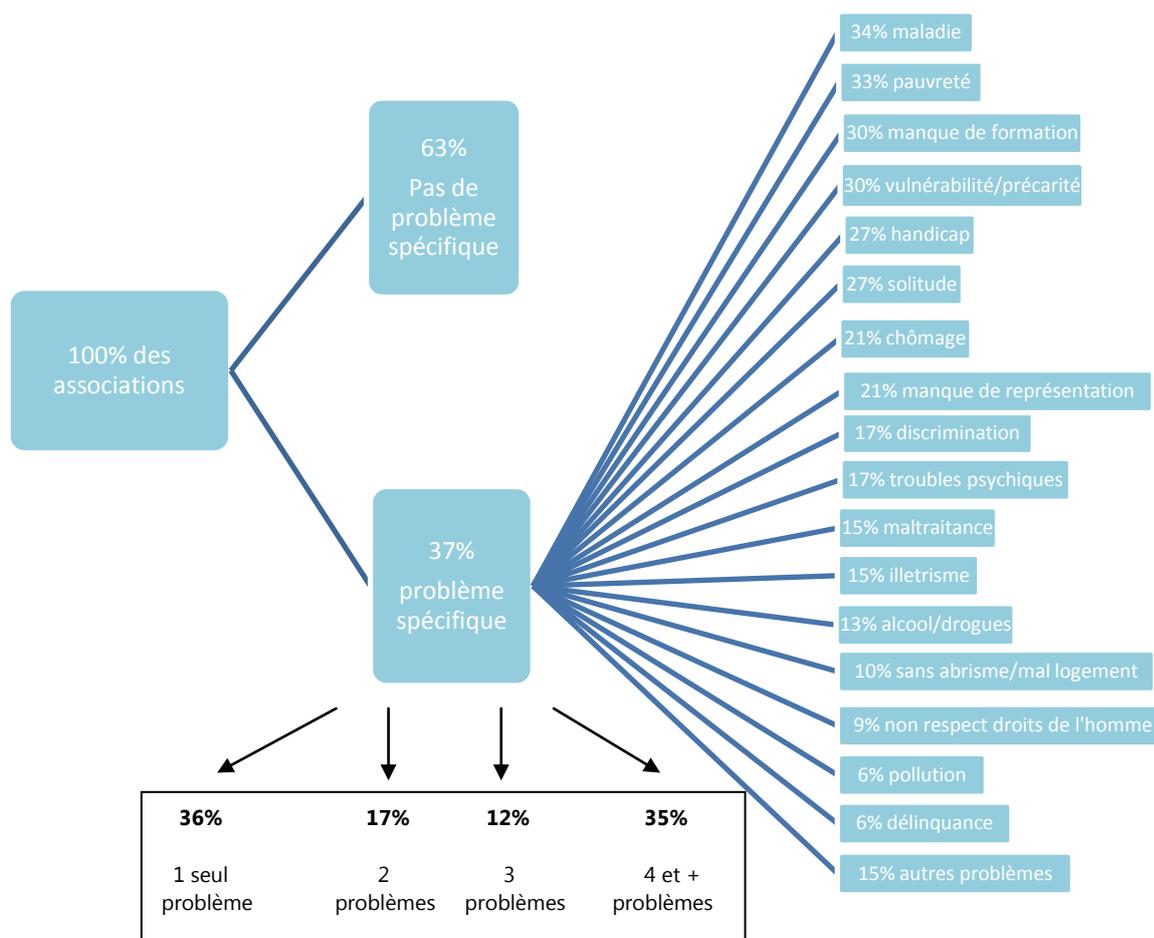
Domaine d'activité principal	% d'associations dont les bénéficiaires sont confrontés à des problèmes	
Culture	10	
Sport	9	
Loisirs	12	
Education	54	
Santé	<b>93</b>	dont : 21% à la solitude, 26% troubles psychiques, 28% précarité, 43% handicap, 77% problèmes de santé
Social	<b>82</b>	dont : 31% à la maltraitance, 34% manque de formation, 35% handicap, 36% maladie, 37% solitude, 39% chômage, 54% pauvreté
Environnement+Développement local	51	
Act. prof./syndic.+Défense des droits	42	
Autres activités	43	
<b>Ensemble</b>	<b>37</b>	

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

Lorsque les associations déclarent que leur population est confrontée à un problème, les problèmes révélés sont principalement liés à la maladie (34%), aux conditions de vie financières des bénéficiaires (33%), au manque de formation (30%), à un handicap (27%), à une vulnérabilité/précarité particulière (30%) et à la solitude (27%).

A nouveau, le cumul des problèmes est de mise : seulement 36% des associations ne citent qu'un seul problème et 35% citent quatre problèmes ou plus. Cette multiplicité requiert une prise en charge quasi pluridisciplinaire, voire des collaborations entre associations.

## Type de problème auquel sont confrontés les bénéficiaires des associations

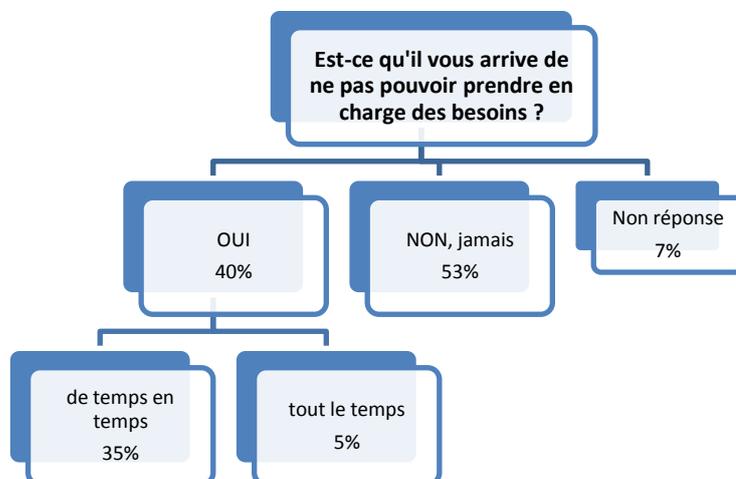


Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

## LES BESOINS DES BÉNÉFICIAIRES

En cohérence avec la part des associations déclarant que leurs bénéficiaires ont des problèmes spécifiques (37%), la part des associations déclarant ne pas pouvoir répondre aux besoins de leurs bénéficiaires est de 40% : 35% de manière sporadique alors que 5% estiment que ce défaut de prise en charge est permanent.

### Insatisfaction des besoins des bénéficiaires



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

C'est dans le domaine du social et de la santé que les besoins sont les moins bien couverts : 11% des associations le déclarent de manière permanente et 56% de manière sporadique. Les associations culturelles et syndicales sont celles qui semblent combler le plus fréquemment les besoins de leurs bénéficiaires avec 68% d'associations déclarant répondre toujours aux besoins de leurs bénéficiaires.

### **Insatisfaction des besoins des bénéficiaires selon le domaine d'activité principal**

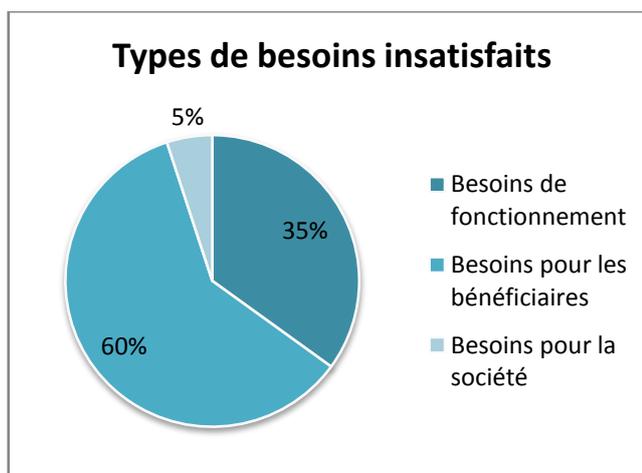
Domaine d'activité principal	Non, jamais	Oui, de temps en temps	Oui, tout le temps	Ensemble
Culture	68	29	3	100
Sport	60	37	3	100
Loisirs	64	34	2	100
Education	55	40	5	100
Santé	37	54	9	100
Social	33	56	11	100
Environnement+Développement local	58	39	3	100
Act. prof./syndic.+Défense des droits	65	33	2	100
Autres activités	58	28	14	100
<b>Ensemble</b>	<b>57</b>	<b>38</b>	<b>5</b>	<b>100</b>

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

### **Les besoins exprimés par les acteurs**

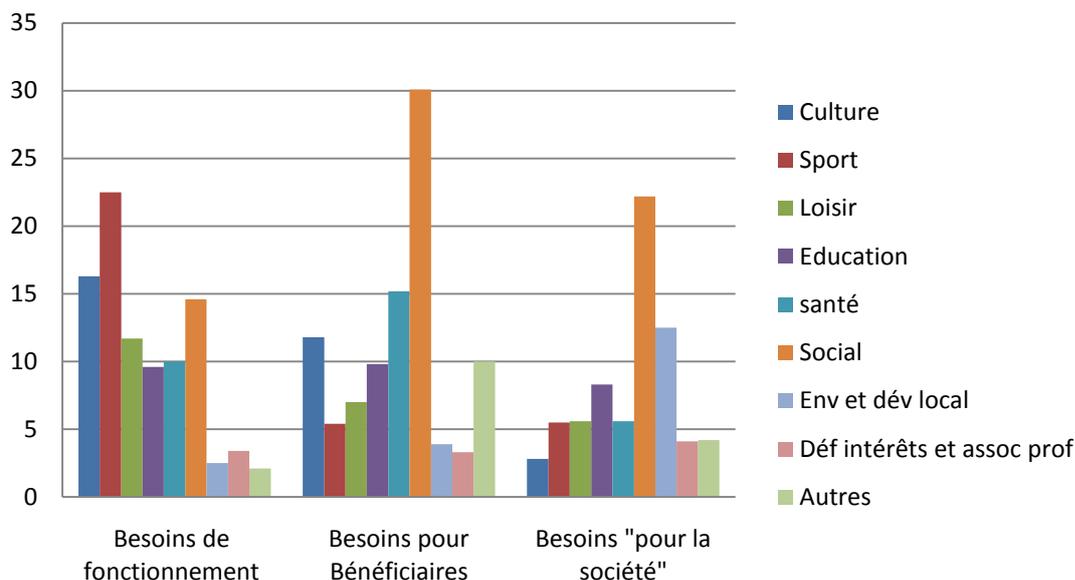
Les acteurs du monde associatif ont été invités à s'exprimer librement sur les besoins non satisfaits de leurs bénéficiaires. Ces besoins ont été classés en neuf catégories, elles-mêmes regroupées autour de trois niveaux de besoins :

- des besoins propres aux bénéficiaires (60%)
- des besoins liés au fonctionnement de l'association (35%)
- et des besoins de plus grande envergure : à destination de la société en général (valeurs sociétales) (5%)



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

## Types de besoins exprimés par type d'activités des associations (en %)



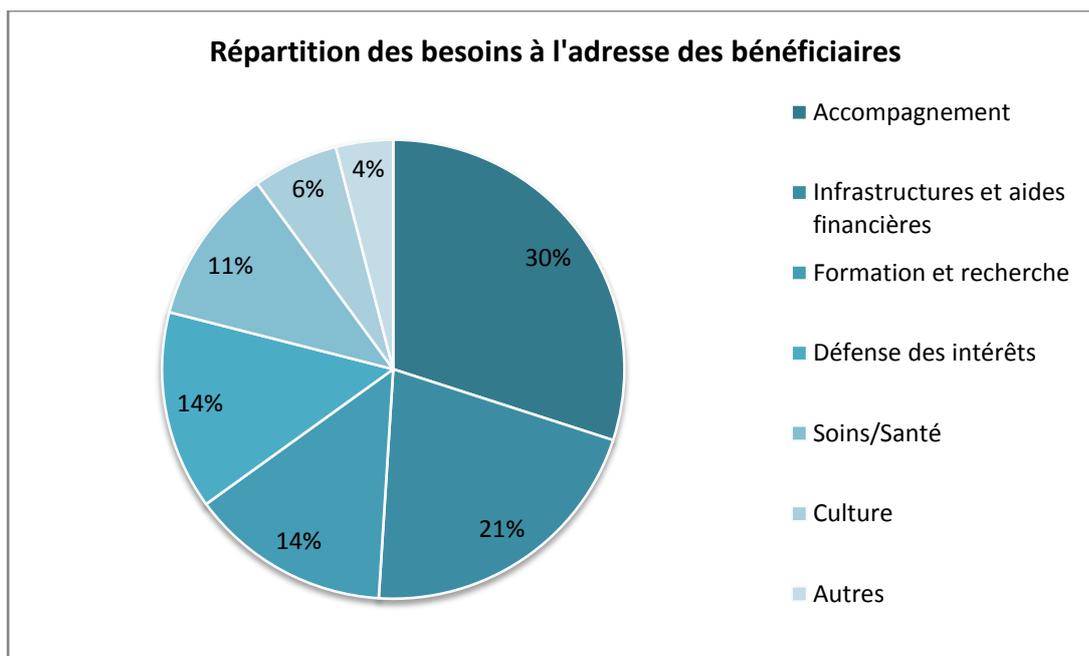
Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

### Niveau 1 : LES BESOINS POUR LES BÉNÉFICIAIRES

Environ 60% de tous les besoins exprimés, surtout par les associations actives dans les domaines de l'action sociale (30%) et de la santé (15%), concernent directement les bénéficiaires. Ce type de besoins comprend des besoins d'aides directes, matérielles ou financières, ou bien des besoins d'activités et/ou de services supplémentaires.

#### **Un besoin d'accompagnement**

Les besoins d'accompagnement ou d'encadrement sont le plus souvent évoqués parmi les besoins non couverts à l'adresse des bénéficiaires (30%). Cette catégorie contient surtout des besoins sociaux et concerne des populations de tous les âges et de différents profils, plus particulièrement des personnes handicapées, malades, en situation difficile et des personnes immigrées. Si des besoins en accompagnement émanent surtout des associations actives dans le domaine de l'action sociale (35%), ils sont aussi exprimés par des acteurs de la santé (15%), du domaine éducatif (13%) et du domaine de la culture (9%). Le fait que ce besoin d'encadrement soit exprimé par des acteurs de différents domaines d'actions est intéressant, car l'offre de services à mettre en place pour y répondre exigerait une diversification des activités des associations, ou bien une plus forte collaboration entre les associations. Ce besoin de mise en réseau a d'ailleurs été explicitement cité dans 3% des cas.



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

De plus, parmi les besoins d'accompagnement, on retrouve le besoin **d'orientation et de soutien des parents**. Ce besoin concerne tout particulièrement les personnes peu rémunérées et peu qualifiées, mais aussi les familles monoparentales. Indirectement, ce sont des structures d'aide et d'information pour renforcer les compétences des parents qui sont suggérées ainsi que des structures d'accueil adaptées pour les enfants en difficulté. Un besoin d'accompagnement et de soutien moral est aussi exprimé pour les membres de familles de personnes malades, dépendantes ou en situation de handicap, et spécifiquement, pour les familles soignantes. La création de tels services n'est pas suffisante en soi ; en effet, une diffusion d'information sur ce type d'activités à destination des personnes concernées est également formulée. Une plus grande visibilité des services permettrait d'atteindre les non-bénéficiaires dans le besoin.

Si les acteurs évoquent l'importance de disposer de structures d'accueil, ils mettent l'accent sur le manque de structures d'accueil capables de répondre à des situations de crise. Cette demande concerne des situations très diverses : accueil et soutien de femmes battues, de personnes en situation de dépendance, de familles en détresse. Lorsque de telles structures existent, l'accent est mis sur les modalités de l'accueil : flexible, sans liste d'attente, sans rendez-vous et sans formalités à régler. A nouveau, le besoin cible les personnes directement concernées, mais également leurs familles. Le besoin d'un accompagnement et d'un soutien moral dans le milieu hospitalier rejoint quelque peu cette idée d'une prise en charge en situation de crise. D'autres besoins exprimés dans le cadre du milieu hospitalier concernent notamment l'amélioration de la communication entre médecins et patients.

Des besoins d'accompagnement concernent spécifiquement les **enfants et les jeunes**, que ce soit pour l'organisation d'activités ludiques et parascolaires (par exemple, pour l'organisation d'ateliers créatifs, de projets artistiques et/ou socioculturels), ou pour accompagner leur orientation scolaire et professionnelle. Le besoin d'un suivi spécialisé est formulé pour les enfants qui présentent des troubles au niveau du langage oral ou écrit. Un besoin d'accompagnement est évoqué plus particulièrement pour les jeunes en risque de décrochage scolaire. En outre, la mise en place d'activités et de services adaptés à des jeunes issus de situations socio-économiques très différentes, notamment en leur assurant un accès facile aux activités (à proximité de leur domicile et bon marché), est un sujet de réflexion à approfondir.

Des besoins d'encadrement sont évoqués plus spécifiquement par rapport aux individus présentant des **handicaps ou diagnostics multiples** : non seulement des besoins de places thérapeutiques adaptées à des personnes avec des diagnostics multiples, mais aussi le besoin d'un personnel spécialisé pour une prise en charge adaptée. Des structures de « *betreutes Wohnen* » (logements individuels pourvus d'un service d'encadrement/soins) avec une offre d'encadrement dans la vie privée et au travail, ainsi qu'un soutien psychologique et un suivi psychosocial, permettraient de retrouver autonomie et dignité pour certains. Les acteurs mentionnent aussi l'idée d'une meilleure « *Freizeitgestaltung* » (organisation de loisirs) et d'un accompagnement en vacances pour des personnes en situation de handicap.

#### *Vers une prise en charge individualisée*

Dans le contexte des besoins d'accompagnement, certains acteurs ont formulé des besoins, non pas en termes de manque ou d'absence, mais plutôt en termes de **mode de prise en charge**. Ainsi, les acteurs expriment un besoin de prise en charge individualisée et respectueuse de la dignité humaine. Cela signifie : « être écoutée, respectée, considérée comme une personne capable de s'investir et de prendre des responsabilités » et implique un changement de l'approche de la prise en charge du bénéficiaire. Des thèmes très différents sont abordés : par exemple, un accompagnement individualisé est sollicité vis-à-vis de la réintégration des chômeurs dans la vie professionnelle, de la prise en charge des personnes atteintes d'un handicap, ou de la réintégration sociale et professionnelle des anciens détenus. Ce besoin exprime une remise en cause d'une prise en charge standardisée des individus au profit d'une approche individualisée et holiste. Cette exigence constitue un grand défi dans le monde associatif, qui repose, dans une large mesure, sur le travail de bénévoles. Ce besoin est exprimé surtout par des acteurs actifs dans le domaine social, ainsi que par des acteurs œuvrant à la défense des intérêts et dans le domaine de la santé.

#### *La formation à la base d'une réintégration dans la vie active ?*

Le besoin d'accompagnement s'exprime aussi au niveau de l'aide à l'insertion dans la vie active, qui peut se décliner en plusieurs niveaux selon les populations concernées. Si des besoins en orientation et accompagnement sont évoqués à ce niveau, la formation reste la clef pour l'insertion dans la vie active

→ Pour les chômeurs, et pour les jeunes en échec scolaire, les acteurs proposent des **aides d'orientation professionnelle**, mais aussi des formations professionnelles continues, afin de favoriser une meilleure adaptation aux exigences du marché du travail. Ce besoin en formation est également évoqué pour les détenus qui, une fois libérés, peuvent avoir des difficultés à réintégrer une vie sociale et professionnelle ; un suivi post-carcéral pourrait faciliter cette transition. En outre, cet aspect de la formation des détenus est d'actualité avec la réforme de l'offre de formation pour les mineurs incarcérés.

→ Pour favoriser l'intégration structurelle des personnes en situation de handicap, défavorisées ou présentant des troubles psychiques, certains acteurs citent le besoin de mettre à disposition plus de places de travail en **milieu protégé**, des mesures de réinsertion adaptées, ou la possibilité d'assurer un suivi individualisé. A l'inverse, pour répondre au même objectif, d'autres acteurs proposent d'opter pour un maximum de mixité sociale, tout en évitant de créer des mesures spéciales pour des personnes malades ou handicapées. On illustre bien ici la diversité des réponses sociales possibles face à un même besoin.

→ L'insertion professionnelle des immigrés et des réfugiés se heurte surtout au manque de « **reconnaissance** des diplômes », qui ne leur permet pas d'entrer sur le marché de l'emploi à leur juste niveau de qualification.

Si le besoin en formation est l'une des clefs pour assurer une (ré)-intégration professionnelle, la formation est également citée **dans d'autres domaines**. Des besoins de formation ont été relevés pour le personnel enseignant, et le personnel encadrant en général, que ce soit des tuteurs, des moniteurs ou des entraîneurs.

→ Le rôle des enseignants va aujourd'hui souvent au-delà de la simple transmission de connaissances : ils doivent être aptes à assumer une prise en charge d'enfants présentant des troubles du comportement, à travailler avec une population diversifiée en termes d'origines, de compétences linguistiques et de situations familiales difficiles. Ces défis nécessitent de développer et de mettre à jour régulièrement les moyens et outils pédagogiques adaptés. Certains établissements scolaires du Grand-Duché travaillent déjà avec de nouvelles approches pédagogiques, en proposant une prise en charge pluridisciplinaire des jeunes par des éducateurs et des enseignants.

→ Pour assurer des formations efficaces, les acteurs mentionnent aussi le besoin de formation continue des formateurs.

Enfin, des besoins en formation sont évoqués plus particulièrement dans le contexte des pays en voie de développement, bien que ceux-ci se situent à d'autres niveaux. Les répondants évoquent le manque d'infrastructures, de matériel scolaire et souvent, le manque d'argent nécessaire pour rémunérer les enseignants. Il reste donc des progrès à faire pour atteindre l'une des cibles clefs des Objectifs du Millénaire<sup>49</sup> : permettre à tous les enfants d'achever un cycle complet d'études primaires d'ici à 2015.

### ***Des besoins en aides directes (infrastructures et soutien financier) pour les plus démunis***

Les besoins en **infrastructures et en aides financières** affectant directement les bénéficiaires concernent 21% des besoins pour les bénéficiaires formulés. Dans le contexte luxembourgeois, un besoin en infrastructures est évoqué par exemple par rapport à l'amélioration de l'infrastructure des transports publics alors que, dans les pays en voie de développement, les acteurs ont formulé des besoins aussi divers que : infrastructures électriques, construction de routes et d'écoles ou accès à l'eau. Au Luxembourg, voici quelques exemples de sollicitations financières pour les plus démunis : un soutien financier pour des élèves, que ce soit pour financer des voyages de classe, des bourses d'étude ou un équipement sportif ; des aides pour accéder à une habitation décente. Les associations œuvrant pour des pays en voie de développement évoquent des aides pour subvenir aux besoins de base et relatent le besoin de « *Stabilisierung der Grundversorgung bei Lebensmitteln/Kleidung*<sup>50</sup> », qui rejoint un des Objectifs du Millénaire.

### ***Défense et promotion d'intérêts***

En matière de défense et de promotion d'intérêts (14% des besoins pour les bénéficiaires), les acteurs relèvent également des lacunes qu'il faut encore combler. Ce niveau se caractérise aussi par la diversité des besoins exprimés : les acteurs expriment tant des besoins d'assistance juridique et financière pour que les bénéficiaires fassent valoir leurs droits, que des besoins en matière de sensibilisation des individus par rapport aux droits de chacun, par rapport à l'égalité des droits, mais aussi en matière de défense des intérêts de certains groupes mal représentés. Dans ce contexte de lutte contre les discriminations, plusieurs sortes de discriminations ont été abordées, que ce soit entre femmes et hommes, entre groupes ethniques, nationalités ou vis-à-vis de personnes avec un handicap physique ou mental.

Si la défense des intérêts peut se situer au niveau **individuel**, elle se situe bien évidemment aussi au niveau **régional**. Dans le cadre d'une promotion touristique régionale, les acteurs révèlent autant un besoin de développement de structures touristiques diversifiées (stations pour randonneurs à cheval, cartes topographiques, chemins balisés, gîtes d'étapes, chambres d'hôtes, hôtels à prix modéré, promotion du tourisme écologique), que le besoin d'une communication à large diffusion sur les activités proposées. Ici, on rejoint

<sup>49</sup> <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/education.shtml>

<sup>50</sup> Stabilisation de la prise en charge de base concernant l'alimentation et les vêtements.

presque des considérations économiques même si les groupements constitués demeurent sans but lucratif direct. La promotion touristique implique aussi, selon les répondants, des efforts au niveau de la conservation du patrimoine.

### ***Des besoins diversifiés au niveau de la santé***

En matière de santé (11% des besoins pour les bénéficiaires), les besoins exprimés sont d'abord axés sur **l'information et la sensibilisation** de la population à des sujets très variés, comme une alimentation saine et équilibrée, la santé en général ou, plus particulièrement, des maladies rares ou psychiques. Par exemple, pour promouvoir le bien-être et la santé du nourrisson, les acteurs expriment le besoin, d'une part, d'informer les jeunes parents sur le développement des nourrissons et, d'autre part, de promouvoir l'allaitement dans les hôpitaux.

D'autres besoins exprimés dans le domaine de la santé, renvoient au **manque de prise en charge** de personnes atteintes de démence, de handicaps, et tout particulièrement des personnes qui présentent des handicaps multiples : physique et mental ou des problèmes de dépendance et des troubles psychiques. Selon les répondants, il y aurait tant un manque de structures adaptées qu'un manque de personnel spécialisé pour la prise en charge de ce type de doubles diagnostics.

Dans ce contexte de la prise en charge de personnes atteintes de troubles psychiques, certains acteurs proposent la possibilité de soins ambulatoires en santé mentale permettant le maintien dans l'emploi.

Enfin, des besoins de formation professionnelle continue sont recensés pour le personnel soignant afin de s'imprégner des nouvelles connaissances issues des recherches et des innovations technologiques.

Dans les pays en voie de développement, les besoins se situent surtout au niveau de l'accès aux soins de santé, mais concernant aussi les carences en matériels et équipements.

### ***L'éducation et l'accès à la culture : pour des échanges entre et avec les cultures***

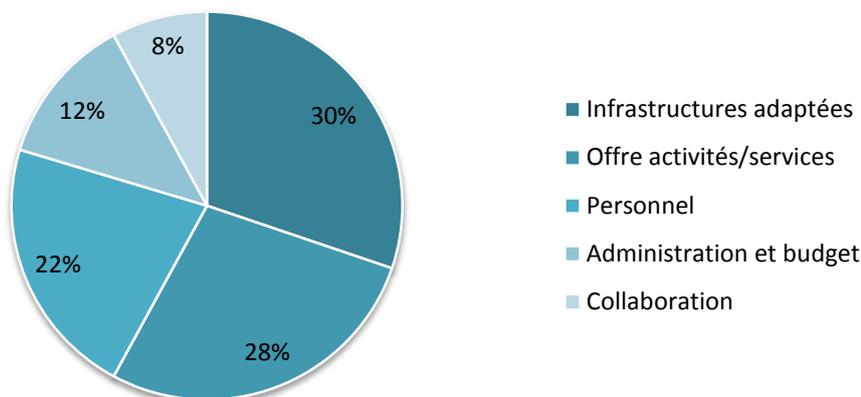
Globalement, les acteurs mettent l'accent sur la promotion des échanges culturels et interculturels à plusieurs niveaux : que ce soit dans la promotion de la mobilité des artistes et des spectacles, dans la stimulation des échanges dans la Grande Région, dans la promotion de projets interculturels, mais aussi dans le soutien à la transmission de la culture d'origine aux secondes générations immigrées. Transmettre le patrimoine culturel des pays d'origine et permettre de conserver et de reproduire ce capital nécessite un double échange : interculturel et intergénérationnel.

Les acteurs évoquent également le besoin de favoriser l'accès à la culture pour les plus démunis à travers notamment le milieu scolaire, que ce soit par la mise en place d'ateliers créatifs, de stages de musique, ou d'autres activités artistiques et culturelles.

## **Niveau 2 : LES BESOINS LIÉS AU FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION**

Ce groupe de besoins, qui compose 35% des besoins exprimés, concerne les aspects relatifs au fonctionnement de l'association. Les besoins liés au fonctionnement ne répondent pas directement à l'objectif premier que l'on s'était fixé, à savoir recenser les besoins insatisfaits des bénéficiaires. Toutefois, ils y répondent indirectement. En effet, l'amélioration de la qualité des services offerts et l'adaptation des services aux besoins des bénéficiaires participent à la qualité de l'offre et de la prise en charge des besoins des bénéficiaires.

## Répartition des besoins de fonctionnement de l'association



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

Une question fermée dans le questionnaire ciblait d'ailleurs ce type de besoins de fonctionnement. Invitées à se prononcer sur une série de raisons pouvant être à l'origine des besoins non couverts, les associations ont principalement cité l'insuffisance de l'offre d'activités, ainsi que l'insuffisance d'infrastructures nécessaires. Le fait que les activités des associations ne soient pas suffisamment connues ressort également.

**Voici une série de raisons pour lesquelles des besoins peuvent ne pas être satisfaits. Dites si elles correspondent à votre cas :**

Raisons possibles	Non, jamais	Oui, de temps en temps	Oui, la plupart du temps	Ensemble
L'offre des activités est insuffisante	54	35	11	100
Les délais de traitement sont trop longs	76	18	6	100
La qualité des activités est insuffisante	76	21	2	100
L'accès aux services/activités est limité par le montant de la participation financière demandée	64	25	10	100
Les actions proposées sont trop loin du domicile	65	31	4	100
Les démarches administratives empêchent l'accès aux activités	74	20	6	100
L'association ne dispose pas des infrastructures nécessaires	44	35	20	100
Les activités ne sont pas suffisamment connues	52	38	10	100
L'offre n'est pas adaptée à la diversité culturelle du pays	82	16	2	100
Les heures d'ouverture/horaires des activités ne sont pas adaptées	77	21	3	100
Les activités ne sont pas adaptées à la diversité sociale des bénéficiaires	81	16	3	100
Les qualifications du personnel ne sont pas adaptées	75	24	2	100
La population est touchée par un grand nombre de problèmes qui nécessite une prise en charge globale que l'association ne peut pas offrir	63	28	8	100
Autres raisons*	89	4	7	100

Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

\* Essentiellement : manque de bénévoles, manque de moyens financiers

Les besoins exprimés librement par les acteurs viennent compléter et enrichir ces informations en précisant le type d'activités ou de services à mettre en place.

### **Les associations face au manque d'infrastructures et de ressources**

Les besoins en infrastructures et en ressources financières pour l'association rejoignent les préoccupations financières abordées en tête de liste de notre typologie de besoins. Toutefois, alors que celles-ci affectaient directement les bénéficiaires, les impasses budgétaires et les carences en infrastructures envisagées ici concernent le *fonctionnement* même de l'association, qui touche toutefois indirectement les bénéficiaires.

Parmi les besoins liés au fonctionnement, on recense en premier lieu des besoins liés au **manque d'infrastructures** (30% des besoins de fonctionnement). Ce manque d'accès ou de disponibilité d'infrastructures, que ce soit un manque d'espaces, de lieux de rencontre, de salles de théâtre, de terrains ou de salles de sport, empêche une organisation effective et adéquate des activités. Par exemple, ce déficit ne permet pas de proposer des activités à des heures attractives, notamment pour les bénéficiaires qui exercent une activité professionnelle à temps plein et, de plus, empêche une délocalisation raisonnable, surtout dans les petites communes du pays. On recense également des problèmes liés au manque de moyens de transport disponibles pour permettre à tout un chacun de participer aux activités, notamment les personnes handicapées et âgées. Parfois, c'est le manque de matériel adapté qui est évoqué (ordinateurs obsolètes) ou le manque de structures d'accueil très spécifiques, par exemple, dans le cadre d'une offre de soins thérapeutiques. Ce manque d'infrastructures est directement lié à des considérations budgétaires, concernant 12% des besoins de fonctionnement exprimés.

### **Vers une offre plus adaptée et diversifiée**

En deuxième lieu, c'est **l'offre** des activités<sup>51</sup> inadaptée à la demande ou à la situation des bénéficiaires qui est citée (28% des besoins de fonctionnement).

Une meilleure adaptation des horaires des services offerts est souhaitée, surtout en relation avec le travail de nuit/posté des parents et en relation avec le soutien des familles qui soignent des malades. Le manque de permanence dans les structures d'accueil empêche de répondre de manière satisfaisante aux demandes des bénéficiaires des services. Plus de souplesse dans les possibilités d'accueil des enfants ou des malades, ainsi que des services de garde de nuit, permettrait de mieux combiner les exigences de la vie professionnelle avec les exigences de la vie familiale.

Les besoins exprimés au niveau de l'offre concernent également l'adaptation de l'offre et la nécessaire diversification de celle-ci. En effet, les acteurs constatent un manque de « *individuell angepasste Dienstleistungen* » (manque de soins ou de services adaptés aux besoins des bénéficiaires). Ce type de besoins émane surtout du domaine de l'action sociale et de la santé. Il est exprimé plus particulièrement dans le contexte de la prise en charge de personnes dépendantes et des services entourant les membres de la famille du malade ou du dépendant. Ainsi, par exemple, les répondants évoquent des besoins en soins médicaux pédiatriques, en soins de rééducation à domicile, ainsi que la nécessité d'offrir des services destinés à soulager les membres des familles des malades grâce à des temps de loisirs et de repos, notamment en proposant des services de garde à domicile pour des personnes malades et dépendantes. Un besoin de diversification est également évoqué pour des enfants en chaises roulantes, que ce soit des activités ludiques ou des colonies de vacances adaptées à leurs besoins.

---

<sup>51</sup> Les besoins exprimés par rapport à l'offre des activités et services concernent 10% de l'ensemble des besoins insatisfaits.

### ***La multiculturalité et la diversité des bénéficiaires au sein du monde associatif... et au-delà : pour un service respectueux de la différence et pour un accès égalitaire***

La diversification de l'offre est évoquée plus spécifiquement par rapport à la situation multiculturelle et trilingue du Luxembourg. Un taux d'étrangers de plus de 40% constitue un défi majeur pour adapter les services aux sensibilités culturelles représentées au Grand-Duché, tout particulièrement dans le domaine social et sanitaire. Des études en ethnopsychologie montrent la difficulté de la prise en charge du suivi psychosocial de personnes issues d'autres contextes culturels et religieux. Une origine étrangère n'implique pas uniquement un bagage linguistique différent, mais aussi un bagage culturel différent et donc, une autre façon d'appréhender et de comprendre le monde, d'autres schémas d'interprétation et d'autres moyens d'expression. C'est surtout en situation de souffrance que des individus peuvent ressentir un besoin de familiarité. Dès lors, une prise en charge adaptée ne peut se passer d'une véritable compréhension interculturelle. Cette exigence exprimée par les acteurs nécessite des compétences et formations supplémentaires pour le personnel soignant et encadrant. Cette question de la prise en compte de la diversité va bien au-delà du monde associatif et pose la question d'une véritable intégration de la différence dans les structures sociales.

Selon les acteurs, pour favoriser un « *take up* » (recours) et garantir un accès égalitaire ainsi qu'une participation de tout un chacun aux services et aux activités, il devient nécessaire d'adapter l'offre et, plus particulièrement, la diffusion des informations à la diversité du pays, aux compétences linguistiques et aux capacités de lecture des résidents (par exemple pour les personnes mal voyantes). Ces adaptations pourraient favoriser la participation sociale des différents groupes sociaux et culturels, mais aussi des différents groupes d'âges et, en conséquence, renforcer la mixité et la cohésion sociale.

Enfin, un dernier aspect alimente cette réflexion pour un accès plus égalitaire aux services. Il s'agit de la contribution financière parfois trop lourde qui limite la participation des bénéficiaires des couches sociales défavorisées. Ces freins interpellent les acteurs à mener une réflexion pour la mise en place d'une offre de services et d'activités abordables, et donc accessibles à tout le monde. Ce souci est surtout mentionné par des associations offrant des cours liés à la santé et au développement personnel.

Ce sont principalement des associations actives dans le sport (22%), dans le domaine de l'action sociale (14%), et dans la culture (16%), qui expriment des besoins liés au fonctionnement. Les manques liés au fonctionnement des associations les empêchent de répondre de manière adéquate et individualisée aux besoins des bénéficiaires et empêchent également la diversification des activités. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine du sport. Pour pallier ce déficit, certains répondants proposent une meilleure collaboration avec les autorités communales et une meilleure utilisation des infrastructures communales. Une proposition invite même à la création d'une « maison des associations » qui mettrait à disposition de toutes les associations des salles de réunion, des salles de spectacle et du matériel.

### ***Un manque de ressources humaines bénévoles mais aussi salariées***

Le manque d'offre d'activités exprimé ci-dessus est à mettre en relation avec un manque de personnel. Afin de disposer des ressources humaines suffisantes, les acteurs évoquent notamment la promotion du bénévolat, mais aussi la diminution des charges administratives pour permettre au personnel de se consacrer davantage à l'objet social de l'association. Le manque de personnel en général, et de personnel qualifié en particulier, concerne 22% des besoins de fonctionnement exprimés<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Le manque de personnel concerne 8% de l'ensemble des besoins exprimés.

### Niveau 3 : LES BESOINS POUR LA SOCIETE

Le 3<sup>ème</sup> niveau émergeant des réponses apportées par nos « experts » est quelque peu inattendu. Le besoin exprimé ne résulte pas d'une demande sociale concrète (« *J'ai besoin de ...* »), mais plutôt de l'expression de valeurs liées au changement social et donc liées à une certaine vision du monde. La promotion de valeurs ne répond pas directement à un besoin au sens strict du terme, dans la mesure où il y aurait un manque d'offre, et donc un service ou une activité à développer pour répondre au besoin. Il s'agit, en fait, d'une interprétation des répondants sur ce dont la société aurait besoin. Ce niveau de besoins se réfère donc à la notion de transfert de capital humain et culturel. Bien que les valeurs exprimées semblent consensuelles, cette notion renvoie à la question des changements sociaux souhaitables. Hors sujet dans le questionnement qui est le nôtre, les réponses de ce type ont toutefois été suffisamment nombreuses pour être mentionnées ici (5%).

Les recommandations tournent autour du thème central du développement durable. Ainsi, les acteurs évoquent des besoins liés à la protection et à la conservation des ressources naturelles, tant dans les pays en voie de développement qu'au Luxembourg. Pour répondre à ce besoin, les acteurs proposent : une sensibilisation de la population à une approche respectueuse de l'environnement, l'intégration de ces valeurs dans le cursus scolaire, le financement de recherches scientifiques en la matière et une large diffusion des résultats, l'acquisition et la gestion de réserves naturelles, mais aussi l'éducation à une gestion durable des ressources naturelles.

Le second thème évoqué est également fortement lié au développement durable : il s'agit de la promotion de la solidarité internationale et, plus particulièrement, avec les personnes et les régions les plus défavorisées. L'investissement socialement responsable, la promotion du commerce équitable, et la promotion des trois piliers de la responsabilité sociale des entreprises sont autant de moyens proposés pour favoriser le développement d'un monde plus solidaire. Faire advenir ce genre de changements nécessite une participation effective des habitants dans la communauté et dans les processus politiques, ce qui implique de transmettre un sens de la responsabilité, des valeurs civiques, mais aussi un engagement pour les questions globales et pour l'intérêt général, dès le plus jeune âge.

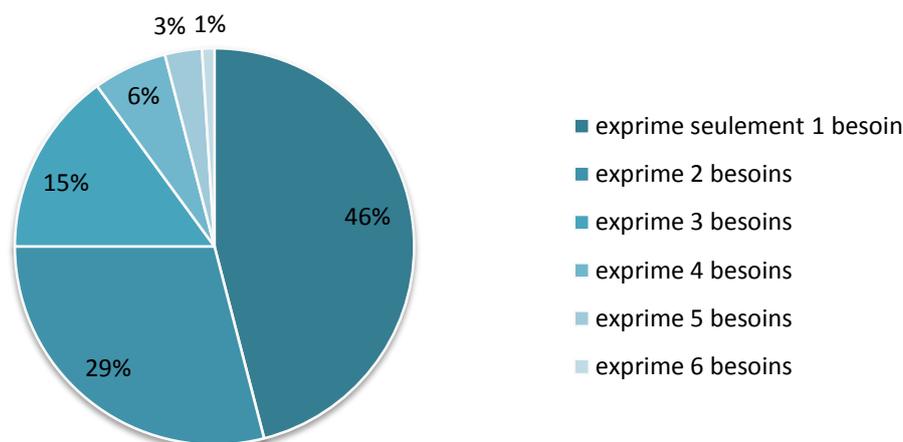
D'un autre côté, différents besoins exprimés se situent au niveau des liens sociaux et familiaux. Les acteurs sociaux relèvent le besoin de promouvoir les liens intergénérationnels et les activités familiales et, par là, de promouvoir la transmission de valeurs aux jeunes, car le contexte familial reste un des piliers fondamentaux de la transmission de valeurs. La promotion des liens sociaux et familiaux vise aussi le besoin d'intégration sociale des personnes âgées exposées à la solitude, que ce soit à cause de l'isolement social, familial ou géographique ou d'un manque de mobilité. L'amélioration de l'accessibilité par des moyens de transport adaptés ainsi que le développement d'activités ludiques et de sociabilité, l'organisation de sorties et d'excursions, et le partage de repas permettraient d'empêcher cet isolement social des personnes âgées. Encore une fois, les acteurs requièrent une large diffusion multilingue des informations afin de toucher les populations concernées, c'est-à-dire en tenant compte des capacités de compréhension des bénéficiaires (compétence réduite de lecture, vue limitée, etc.). Le besoin de l'intégration sociale est évoqué par rapport aux personnes présentant un handicap physique et/ou mental, mais aussi par rapport aux immigrants/réfugiés.

Tous ces besoins nous renvoient au besoin de promouvoir la mixité sociale et de contribuer ainsi à la cohésion sociale.

### **Quels besoins pour quels domaines d'activité ?**

Parmi les associations qui expriment un besoin, on constate qu'à peu près la moitié formule seulement un besoin insatisfait, alors que 29% disent ne pas pouvoir répondre à deux besoins. Aussi, un quart des associations cumulent plus de deux besoins non satisfaits.

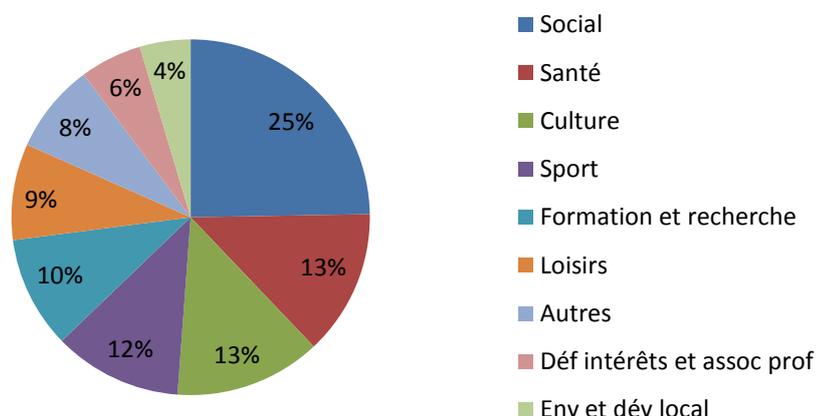
### Nombre de besoins exprimés par les associations



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

La plupart des besoins non satisfaits émanent des associations actives dans le domaine social : celles-ci expriment un quart de l'ensemble des besoins (25%).

### Fréquence des besoins exprimés par types d'activités des associations



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

Bien sûr, l'expression des besoins n'est pas la même pour toutes les associations. Ainsi, les associations n'expriment pas toutes le même nombre de besoins, et ceux-ci se situent aussi à d'autres niveaux selon les domaines d'action des associations. Par exemple, les associations actives dans le sport, qui expriment 11% de l'ensemble des besoins, évoquent surtout des besoins de fonctionnement, c'est-à-dire un manque d'infrastructures et d'offres adaptées. Par contre, les associations actives dans l'action sociale (25% des besoins) ou la santé (13%), évoquent surtout des besoins à l'adresse des bénéficiaires (respectivement 74% et 70%) : surtout des besoins d'accompagnement (25%) et des besoins en aides directes (matérielles et financières) (22%).

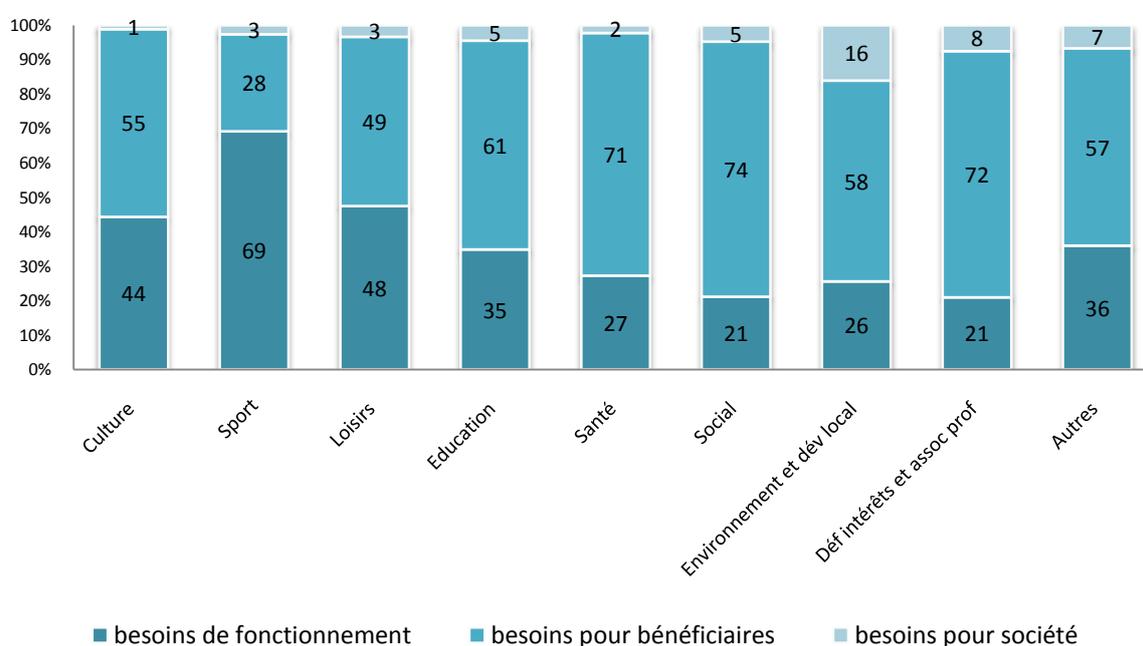
Si cette différence peut être liée aux types d'activités proposés par les associations, il est remarquable de noter que les associations culturelles et de loisirs, qui expriment respectivement 13% et 9% des besoins, évoquent à peu près à part égale des besoins de fonctionnement pour leur propre association, et des besoins pour les bénéficiaires. Ces associations se caractérisent avant tout par une offre d'activités culturelles, ludiques et de sociabilité. La prise en charge de besoins non satisfaits du côté de leurs bénéficiaires au niveau éducatif, sanitaire

ou encore social, exigerait une diversification des services offerts, ou bien une collaboration avec des associations qui offrent des services permettant de répondre à ce genre de demandes.

Les besoins émanant des associations actives dans le domaine de la formation et de la recherche représentent 10% des besoins. Ces associations expriment surtout des besoins pour les bénéficiaires (61%), et plus particulièrement des besoins d'accompagnement.

Si les associations actives dans le domaine de l'environnement et du développement local n'expriment que 4% de l'ensemble des besoins, elles sont, en revanche, les plus loquaces quant aux besoins « sociétaux » (16%). En effet, les activités liées à l'environnement et à la lutte contre le changement climatique nécessitent une prise de conscience de la part des individus, et donc un changement au niveau des valeurs (respect pour l'environnement,...). Ensemble avec les associations actives dans le domaine social, elles expriment plus d'un tiers de l'ensemble de ces besoins « sociétaux ».

### Répartition des types de besoins par domaine d'activité principal



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

## CHAPITRE IV : EVOLUTION RÉCENTE DES ACTIVITÉS DU SECTEUR ASSOCIATIF

Un certain nombre d'indicateurs nous parlent du poids du secteur associatif, mais surtout de leur évolution depuis quelques années.

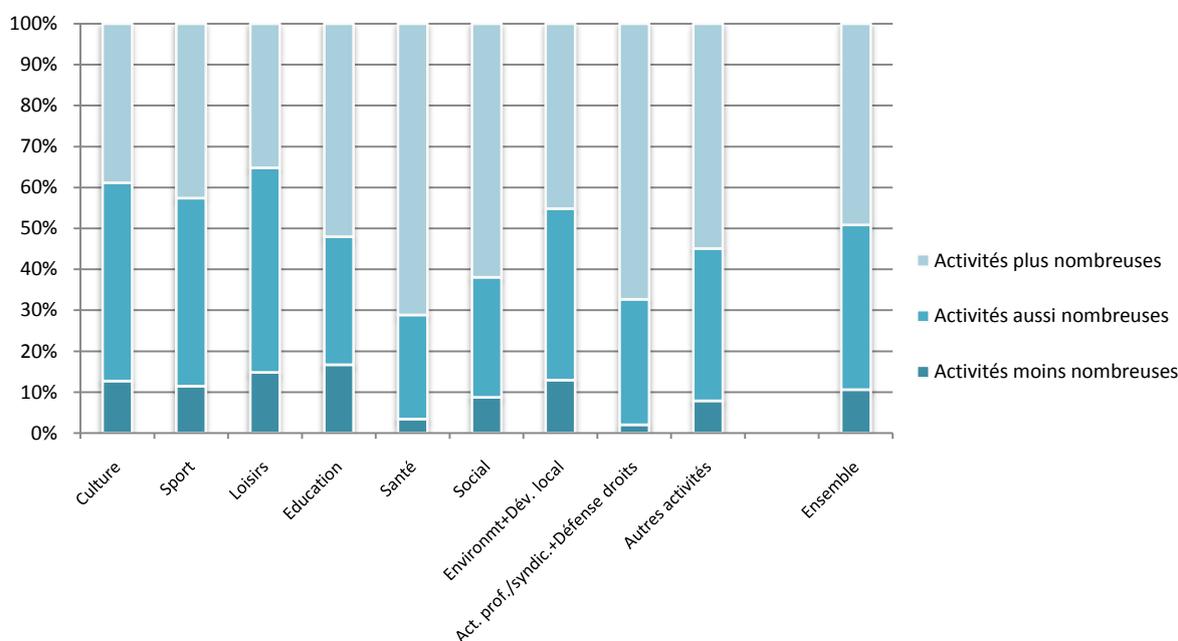
Plus de la moitié des associations estime que leur activité a augmenté<sup>53</sup> depuis 2004 alors qu'une association sur dix considère qu'elle a diminué. Les associations œuvrant dans les domaines de la santé, des activités professionnelles ou syndicales ainsi que dans l'action sociale expriment le plus souvent que leurs activités ont augmenté. La stabilité semble de mise pour les associations culturelles, sportives et de loisirs.

Globalement, lorsqu'on aborde la question du *nombre de bénéficiaires*, la tendance est la même : plus de 50% des associations déclarent que le nombre de leurs bénéficiaires a augmenté. C'est à nouveau dans le domaine de la santé, de l'action sociale mais aussi des sports que l'augmentation a été la plus fréquente. Côté loisirs, on observe plutôt une plus grande stabilité.

Les tendances observées sur l'évolution des activités et des bénéficiaires se confirment dans l'estimation du *nombre de bénéficiaires n'ayant pas pu être pris en charge* : presque la moitié des associations qui n'ont pas pu satisfaire aux besoins de leurs bénéficiaires, qui existaient déjà en 2004 et qui ont su estimer un nombre de bénéficiaires non satisfaits, ont observé une augmentation de ces besoins non satisfaits<sup>54</sup>.

Le *nombre d'heures salariées* a suivi cette tendance de l'augmentation des activités et des besoins : 60% des associations ont connu une augmentation du nombre d'heures salariées, 30% une stagnation et 10% une baisse du nombre total d'heures prestées par des salariés. Et, enfin, le *nombre d'heures bénévoles* a également suivi cette tendance : plus de 50% des associations ont déclaré une augmentation des prestations horaires bénévoles, plus de 30% ont constaté une stagnation et plus de 10%, une baisse.

### Appréciation de l'évolution des activités ou des services depuis 2004

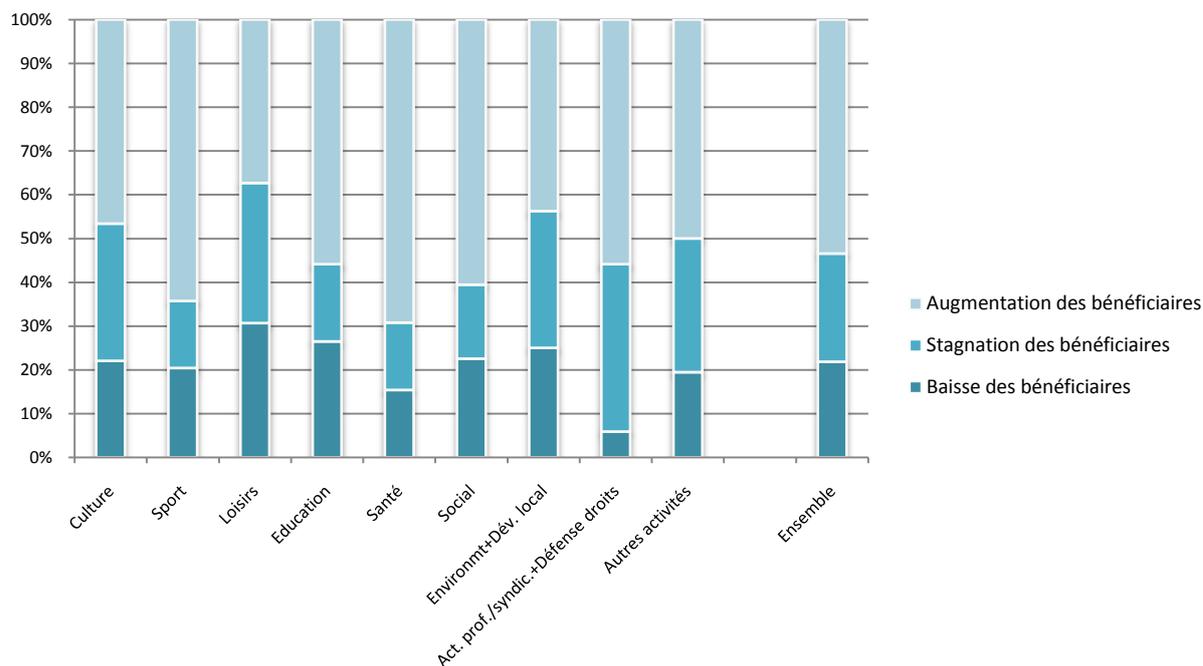


Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

<sup>53</sup> Pour celles qui existaient déjà en 2004.

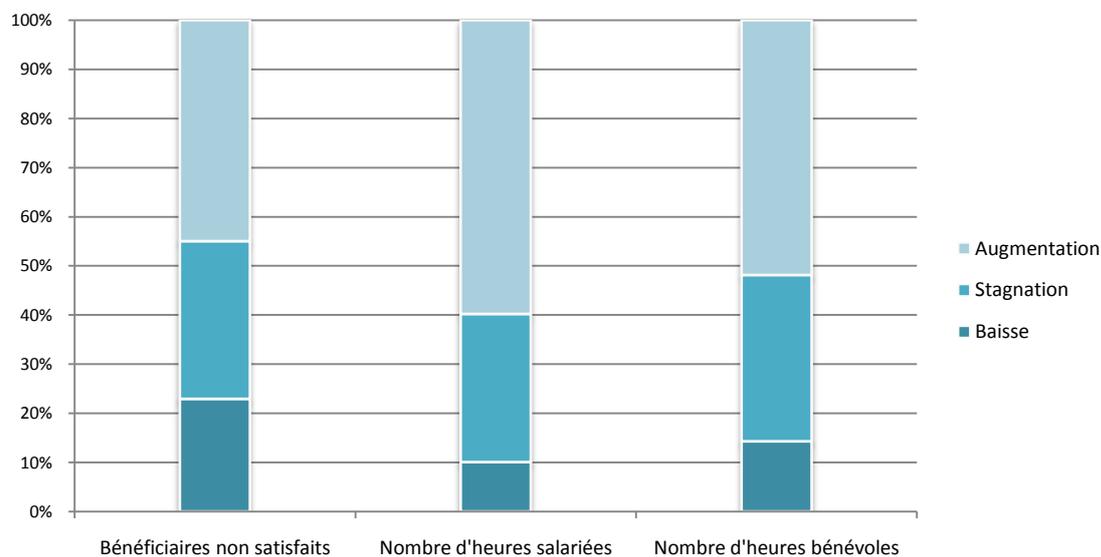
<sup>54</sup> Le nombre de répondants à cette question est réduit car ne sont concernés que ceux qui n'ont pas pu prendre en charge les besoins de leurs bénéficiaires ; en plus, l'association devait déjà exister en 2004 et finalement, l'estimation de cette grandeur n'était pas toujours aisée. Les résultats de cette estimation ne sont donc fiables qu'au niveau de l'ensemble des associations.

### Evolution du nombre de bénéficiaires depuis 2004



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

### Evolution du nombre de bénéficiaires n'ayant pas pu être pris en charge, du nombre d'heures salariées et du nombre d'heures de travail bénévole depuis 2004



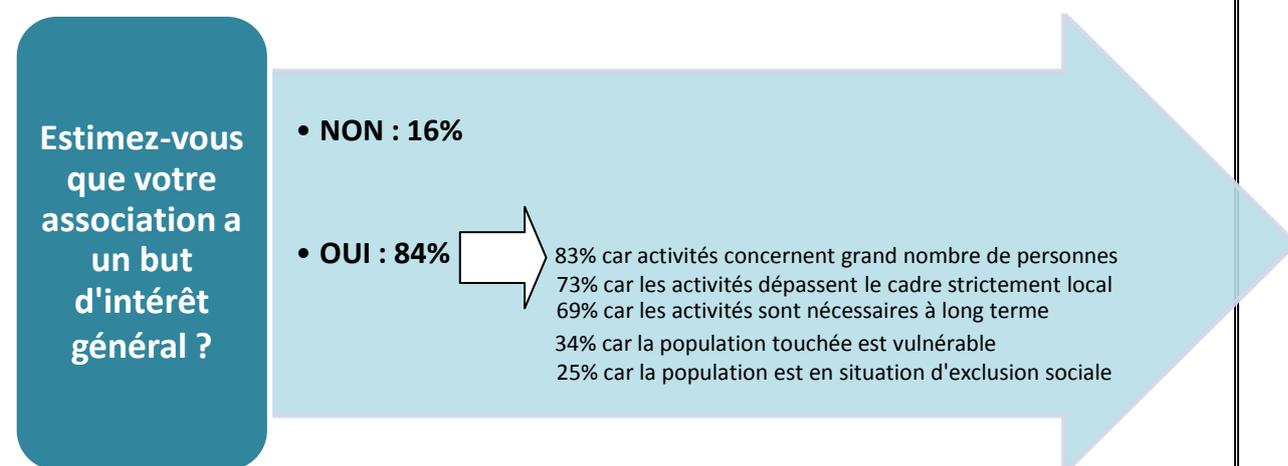
Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

### Encadré : Utilité publique et intérêt général

Les associations sans but lucratif peuvent solliciter le statut d'utilité publique<sup>55</sup> par une demande adressée au Ministère de la Justice qui analyse, d'une part, si l'association<sup>56</sup> a un **but d'intérêt général** et, d'autre part, si elle œuvre dans le domaine **philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique**. La notion d'intérêt général a été définie dans la loi d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 : l'œuvre doit présenter un intérêt général pour la collectivité, ses activités doivent avoir une certaine envergure et sa gestion doit être désintéressée, sans aucune contrepartie directe ou indirecte de la contribution effectuée.

Dans notre enquête, 28% des associations ont déclaré être reconnues d'utilité publique.

Pour autant, ces associations ne sont pas les seules à poursuivre un but d'intérêt général. En effet, près de 84% des associations ont déclaré avoir un but d'intérêt général : 96% de celles qui sont reconnues d'utilité publique mais aussi 78% de celles qui ne le sont pas. Si elles ne sont pas reconnues d'utilité publique, c'est donc soit parce qu'elles n'ont pas entamé des démarches administratives parfois lourdes pour des associés donnant déjà beaucoup de leur temps, soit parce que leur définition de l'intérêt général n'est pas la même que celle reconnue par le Ministère de la Justice.



Source : Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

Les raisons justifiant le fait que les associations se considèrent d'intérêt général tournent essentiellement autour de trois critères : le grand nombre de personnes concernées par les activités de l'association, le dépassement du cadre strictement local et la nécessité de développer leurs activités à long terme. C'est évidemment pour les associations du domaine social que la fonction d'intérêt général est la plus prégnante (96%) mais pas seulement : domaine par domaine, plus des  $\frac{3}{4}$  des associations déclarent œuvrer à l'intérêt général. Seules les associations de type professionnel ou syndical, de par leurs activités destinées à une population bien ciblée, ne se considèrent d'intérêt général que pour la moitié d'entre elles.

<sup>55</sup> Article 26-2 de la loi du 21 avril 1928.

<sup>56</sup> La qualité d'utilité publique est reconnue *ab initio* aux fondations.

## CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Les informations contenues dans ce rapport sont inédites. Aucune étude n'avait encore été réalisée sur l'ensemble du **secteur associatif** au Luxembourg. Mener une étude de cette envergure conduit à un premier constat : les informations sur ce secteur manquent cruellement. Par exemple, rien que le nombre d'associations vivantes au Luxembourg est difficile à établir.

La tâche n'a pas été aisée, et cela pour plusieurs raisons. Les données nécessaires à une telle étude ne sont pas disponibles : aucune base de données *ad hoc* administrative n'existe sur ce thème. Le seul moyen actuel de recueillir des informations sur le secteur associatif est de réaliser une enquête. Ce que nous avons fait à partir d'un fichier d'adresses établi grâce aux enregistrements des a.s.b.l. et des fondations au Mémorial C, fichier dont la finalité administrative a largement montré ses limites sur le terrain. Ensuite, le secteur, en raison de son positionnement entre l'action publique et l'entreprise privée, mais aussi de par la spontanéité qui le caractérise dans l'existence et le fonctionnement de ses actions, a longtemps suscité peu d'intérêt. La méconnaissance de ce secteur tient sans doute aussi à l'absence d'intérêt pour les acteurs eux-mêmes d'en savoir plus sur l'ensemble de ce secteur qui ne leur ressemble pas nécessairement en raison peut-être de sa diversité (et avec lequel ils n'éprouvent peut-être pas le besoin de s'identifier). Mais cette apparente absence d'intérêt illustre aussi peut-être le bon fonctionnement du secteur. L'identification statistique de ce secteur permettrait toutefois de rendre visibles leurs actions et leur accorderait davantage de légitimité.

De son côté, le STATEC, grâce aux données de la comptabilité nationale, a réalisé un premier état des lieux de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg (Allegrezza, 2006). Ce recensement concerne toutefois des établissements dépassant la simple forme juridique des a.s.b.l.<sup>57</sup> puisqu'il repose sur une branche de la nomenclature d'activité des entreprises (l'Action sociale du code NACE). Les auteurs estiment la part de ce *troisième secteur* à environ 1% du PIB au Luxembourg en 2003 et concluent sur l'importance de l'existence et de la connaissance de ce secteur : « *elles [les entreprises sociales] contribuent à dynamiser les marchés des biens et services, elles combinent la création d'emploi et l'esprit d'entreprise, elles occupent des niches laissées en friche, elles satisfont des nouveaux besoins, elles favorisent la participation des citoyens et le volontariat, elles renforcent la solidarité et la cohésion sociale* ». Ce recensement ne tient toutefois pas compte de toutes les associations sans salariés<sup>58</sup>, et comme nous avons pu le constater, ces dernières représentent tout de même 70% de l'ensemble des associations...

L'intérêt pour la connaissance de ce secteur est donc tout à fait d'actualité. Et cela pour plusieurs raisons.

Le nombre d'associations créées au cours des dix ou vingt dernières années au Luxembourg confirme ce que Salamon (2003) appelait déjà, « *une révolution globale du monde associatif* ». Cette croissance de l'initiative privée, qui se situe, en tout cas pour le Luxembourg au niveau des loisirs (culture, sports, récréation), reflète des changements au niveau social : plus de temps libre, un allongement des études, un allongement de la durée de vie, mais aussi sans doute une augmentation ou une nouvelle allocation des ressources financières pour investir dans les loisirs. Cette croissance de l'initiative privée apparaît dans tous les domaines d'activités : environnement, droits de l'homme, interculturel ; ce qui reflète aussi une prise de conscience des citoyens, une prise en charge de leur propre destin, une volonté de s'investir et de lutter pour une cause et, pour certains, un besoin d'immortalité en donnant de leur fortune à une bonne cause.

Le nombre d'associations, de bénéficiaires, d'acteurs impliqués, mais aussi les changements législatifs et les débats qui l'entourent, attestent de la vivacité du secteur non lucratif. Ce secteur, par la prise en charge des besoins, par l'offre de services de soins, d'encadrement et d'éducation vient compléter dans un travail commun, les services des acteurs publics. L'Etat n'est ainsi pas le seul à agir dans l'intérêt général.

L'Etat continue d'ailleurs la réflexion sur l'aménagement législatif, entamé par le projet de loi n°6054, pour conserver le dynamisme de ce secteur, qui concerne un grand nombre de résidents luxembourgeois et étrangers,

---

<sup>57</sup> Y sont incluses des coopératives, des sociétés anonymes, des s.à.r.l. ou des entreprises individuelles.

<sup>58</sup> De l'avis du STATEC, ce recensement est perfectible puisque, dans la mesure où « *la comptabilité nationale n'enregistre que les transactions monétaires marchandes, de nombreuses transactions échappent donc à l'évaluation quantitative de l'économie sociale, ceci d'autant plus que le volontariat joue un rôle important. Et la valeur ajoutée et l'emploi, comme critères de la contribution de l'économie sociale, ne tiennent pas compte des effets indirects, des externalités qui peuvent s'exprimer en termes de valeur ajoutée ou d'emplois induits, voire de satisfaction individuelle ou collective* » (Allegrezza, 2006).

touche différentes couches sociales, des domaines d'activités les plus divers, et apporte donc, grâce à cet espace d'expression démocratique, des réponses sociales innovantes et adaptées à des problèmes de tous les jours.

Les associations elles-mêmes, face à un déficit de bénévoles et à la difficulté de recruter de nouveaux membres, manifestent un intérêt pour la connaissance du comportement bénévole. Mieux les comprendre permettrait de mieux motiver, mieux recruter et de faire des bénévoles des acteurs stables dans le temps.

Afin de collecter aisément de l'information et, à l'image de ce qui se met en place dans d'autres pays, on pourrait imaginer la création d'un pool d'associations, représentatif de l'ensemble des associations résidentes sur le territoire, et prêt à participer à une collecte d'information annuelle. L'objectif de cette collecte pourrait être 1/ de mesurer l'évolution du secteur grâce à la création d'indicateurs pertinents, et 2/ d'approfondir des thèmes spécifiques.

Un tel observatoire pourrait également, à l'image de ce que le Forum du Bénévolat réalise déjà, mettre en place un site Internet où les associations pourraient s'inscrire spontanément et actualiser leurs données.

Enfin, un autre exemple de bonne pratique mérite l'attention des acteurs intéressés à développer et à soutenir les initiatives philanthropiques innovantes et prometteuses. Il s'agit du système d'appel d'offres à projets que met en place la Fondation de France afin de sélectionner les « meilleurs » projets à financer.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Albers G., 2000, *Nonprofit-Organisationen und Zivilgesellschaft*, in Zimmer A., Eckhard P., (éd), *Der deutsche Nonprofit-Sektor im gesellschaftlichen Wandel, Zu ausgewählten Ergebnissen der deutschen Teilstudie des international vergleichenden Johns Hopkins Projektes*, Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit Sektor, 3.

Allegrezza, S., Molling, V., 2006, *A la recherche de l'économie sociale et solidaire : le cas du Grand-Duché de Luxembourg*, Economie et statistiques n° 8, STATEC.

Anheier, H., Seibel, W. (éds), 1990, *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin, De Gruyter.

Anheier, H., Seibel, W., 2001, *The nonprofit sector in Germany*, The John Hopkins Nonprofit Series, Manchester, Manchester University Press.

Archambault, E., 2002, *Le travail bénévole en France et en Europe*, in *Revue Française des Affaires Sociales*, 56, 4, p. 13-36.

Archambault, E., Kaminski, P., 2004, *Vers un compte satellite des institutions sans but lucratif en France*, in *Revue internationale de l'économie sociale*, pp. 293-294.

Archambault, E., 2009, *Le fait associatif dans l'Economie sociale*, in *Uniopss*17, 33.

Bar-Tal, D., 1985-86, *Altruistic motivation to help: Definition, utility and operationalization*, *Humboldt J. Soc. Rel.*, 13: 3-14.

Becker, P., Dhingra, P., 2001, *Religious involvement and volunteering: Implications for civil society*, in *Sociology of religion*, 62,3, pp. 315-335.

Breulheid, S., Genevois A-S., 2005, *Bénévolat, activités sportives et artistiques : des pratiques encore timides*, *Vivre au Luxembourg* n°05, CEPS/INSTEAD.

Bradshaw, J., 1972, *The concept of social need in New Society*, 19: 640-643.

Cohen, A., Eastman, N., 1997, *Needs Assessment for mentally disordered offenders: measurement of "ability to benefit" and "outcome"*, in *British Journal of Psychiatry*, 171, 412-416.

Glaser, B.G., Strauss, A.L., 1967, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Publishing Company.

Glaser, B.G., 2005, *The Grounded Theory Perspective III: Theoretical coding*. Sociology Press.

Haymes, M., Green L., Quinto, R., *Maslow's hierarchy, moral development and prosocial behavioral skills within a child psychiatric population*, in *Motivation and Emotion*, 1984, 8, 1, 23-31.

Helmig, B., Bärlocher, C., 2009, *Defining the Nonprofit Sector: Switzerland*, Working Paper Number 46, Institute for Research on Management of Associations, foundations and Cooperatives, Fribourg.

Hély, M., 2004, *Les différentes formes d'entreprises associatives*, *Revue sociologies pratiques*, n° 9.

Hodgkinson, V., Weitzman, M., Kirsch, D., 1990, *From commitment to action, how religious involvement affects giving and volunteering*, in Wuthnow, R., Hodgkinson, V., *Faith and Philanthropy in America: Exploring the role of religion in America's Voluntary Sector*, Jossey-Bass, San Francisco.

Juncker, J.C., 2008, *Discours sur l'état de la Nation*.

Lam, P-Y., 2002, *As the Flocks Gather: How religion affects Voluntary Association participation*, *Journal for the Scientific Study of religion*, 41, 3, 405-422.

Lejealle, B., 1998, *Le travail bénévole au Luxembourg*, *Population et Emploi* n° 1-1998, CEPS/INSTEAD.

Lejealle, B., 2002, *Le travail bénévole au Luxembourg en 2001*, *Population et Emploi* n° 2-2002, 12p., CEPS/INSTEAD

Lejealle, B., 2003, *La participation à la vie associative au Luxembourg en 2001*, *Population et Emploi* n°01, CEPS/INSTEAD

Le Sillage n°1/08, 2008, Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale, COMPAS-TIS.

Maslow, A., 1943, *A theory of Human motivation*.

Mertens, S., Adam, S., Defourny, J., Marée, M., Pacolet, J., Vandeputte, I., 1999, *Le secteur non marchand privé en Belgique. Résultats d'une enquête-pilote : Panorama statistique et éléments de comparaison internationale*, Etude réalisée dans le cadre du Johns Hopkins, Comparative Nonprofit Sector Project et du projet interuniversitaire sur le secteur non marchand en Belgique, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

Mertens, S., 1999, *Nonprofit Organisations and Social Economy: Two Ways of Understanding the Third Sector*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70, 3, pp. 501-520.

Mertens, S., Marée, M., 1999, *L'importance de l'emploi dans le secteur non marchand*, in *Non marchand*, 4, pp. 11-27, Bruxelles.

Mertens, S., 2000, *A Satellite Account of Nonprofit Organisations. Principles and Lessons from a Pilot-Test in Belgium*, Paper Presented at the 4th International Conference of the International Society for Third Sector Research, Dublin.

Mertens, S., 2000, *Appréhension statistique des associations : Vers un compte satellite*, in *Economie sociale : enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*, ULg, KUL, UCL, Ouvertures économiques, Ed. De Boeck Université, Bruxelles.

Mertens, S., Defourny, J., Develtere, P., Marée, M., Meireman, K., Raymackers, P., 2005, *Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative*, Centre d'Économie Sociale de l'ULg, Hoger Instituut voor de Arbeid, Fondation Roi Baudouin.

Morange, P., *Rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales en conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives*, présenté par le député Pierre Morange, octobre 2008, Assemblée nationale française.

Monsma, S., 2007, *Religion and Philanthropic Giving and Volunteering*, in *Interdisciplinary Journal of Research on Religion*, 3, 1.

Pacolet, J., Vandeputte, I., Defourny, J., Mertens, S., 2001, *België: situering en ontwikkeling van de private non-profitsector*, in A., Burger, P., Dekker, Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, p. 155-178.

Piliavin, J., Charng, 1990, *Altruism: A Review of Recent Theory and Research*, in: *Annual Review of Sociology*, 16: 27-65.

Poussing, N., 2008, *Un état des lieux de l'adoption de la Responsabilité Sociale des Entreprises au Luxembourg*, *Economie et entreprises* n° 10, CEPS/INSTEAD, Luxembourg.

Poussing, N., 2009, *Les déterminants de l'adoption de la responsabilité sociale des entreprises*, *Economie et entreprises* n° 12, CEPS/INSTEAD, Luxembourg.

Prouteau, L., Wolff F.-C., 2002, *La participation associative au regard des temps sociaux*, *Économie et statistique*, n° 352-353.

Putschert, R., Von Schnurbein, G., 2003, *Vision and roles of Foundations in Europe*. Länderstudie Schweiz, Freiburg, Verbandsmanagement Institut.

Rosenblatt, B. von, 1999, *Zur Messung des ehrenamtlichen Engagements in Deutschland – Konfusion oder Konsensbildung*, in: Kistler, Ernst/Noll, Heinz-Herbert/Priller, Eckhard (Hrsg.), *Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Messkonzepte*, Berlin, Sigma, S. 399-410.

Salamon, L., Anheier, H., 1996, *The international classification of nonprofit organizations*, Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

Salamon, L., Anheier, H., 1997, *Defining the Nonprofit Sector. A cross-national analysis*, Manchester University Press.

Salamon, L., Sokolowski, S., 2003, *Global Civil Society - An overview*, Institute for Policy Studies, Baltimore

Seghers, V., 2007, *Ce qui motive les entreprises mécènes : Philanthropie, investissement, responsabilité sociale ?*, Editions Autrement, Paris.

Seghers, V., 2009, *La nouvelle philanthropie réinvente-t-elle un capitalisme solidaire ?* Éditions Autrement, Paris.

- Shils E., 1991, *The virtue of civil society*, in *Government and opposition*, 26, 1.
- Stat-Info n° 7/04, 2007, *Le paysage associatif français*, Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports.
- Statistique Canada, *Force vitale de la collectivité : Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, n° 61-533
- Stroobant, M., Van Huffel, K., Verbesselt, V., 2000, *De non-profit sector in België. Juridische luik: algemene juridische analyse van de non profitorganisaties*, Eindrapport, Interuniversitair Instituut voor Studie van de Arbeid, Vlaamse Universiteit Brussel.
- Tabariés, M., Tchernonog, V., 2007, *La montée des femmes dirigeantes dans les associations : évolutions structurelles, évolutions sociétales*, in *Revue internationale de l'économie sociale*, 303, p. 10-29.
- Tchernonog, V., 1999, *Trajectoires associatives. Premiers éléments sur la mortalité des associations*, in: *Revue internationale de l'économie sociale*, 272, pp. 26-44.
- Tchernonog, V., 2001, *Logiques associatives et financement du secteur associatif, données de cadrage*, avec le concours financier de la MIRE (Mission recherche. expérimentation du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité), de la Fondation de France et de la Fédération nationale du Crédit Mutuel.
- Tchernonog, V., Vercamer, J-P., 2006, *Trajectoires associatives – Les facteurs de fragilité des associations*, Deloitte.
- Tchernonog, V., 2007, *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions*, Juris-Associations, Dalloz.
- Tice, H.S., Salamon, L.M., 2000, *The Handbook of Nonprofit Institutions in the System of National Accounts : An Introduction and Overview*, Paper presented for the 26th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Cracow, Poland.
- Wuthnow, R., 1990, *Religion and the voluntary sector in the US: Religion and the voluntary spirit in the US: Mapping the terrain*, in: Wuthnow R (ed), *Faith and Philanthropy in America: Exploring the role of religion in America's voluntary sector*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Zimmer, P., 2000, *Der Dritte Sektor in Deutschland – seine Perspektiven im neuen Millennium Münsteraner*, Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, n° 10.

## ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE AUPRÈS DU SECTEUR ASSOCIATIF

Les résultats de cette étude reposent sur la réalisation d'une enquête postale exhaustive auprès de la population des associations domiciliées au Luxembourg.

### BASE DE DONNÉES, DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE SUR LE TERRAIN ET BILAN DE L'ENQUÊTE

Nous avons obtenu un fichier d'adresses correspondantes à 8491 associations issues de la base de données de Legilux. Cette base de données contient les actes constitutifs inscrits au Mémorial C des a.s.b.l., fondations et a.s.b.l. reconnues d'utilité publique. Ce fichier a été arrêté au 10 avril 2009.

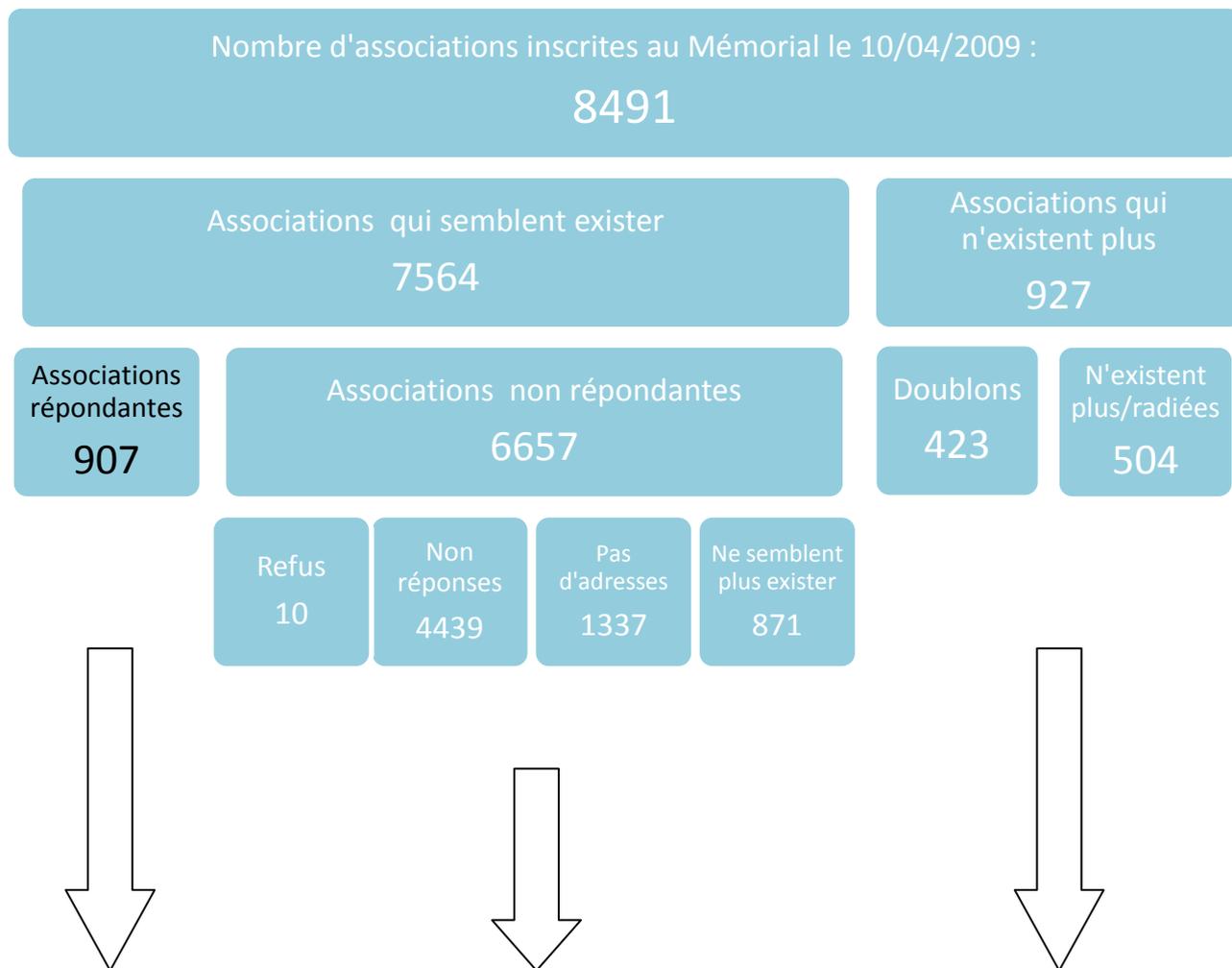
La finalité administrative de la création de cette base de données est malheureusement difficilement compatible avec une finalité statistique. En effet, les associations cessant leurs activités n'étant pas contraintes de faire une démarche de liquidation, cette base de données inclut donc un grand nombre d'associations qui ne sont plus actives. De plus, les associations qui ont fait les démarches de liquidation, ne sont pas systématiquement radiées.

Les questionnaires d'enquête ont pu être envoyés à plus de 6700 associations, car près de 1800 associations étaient dépourvues d'adresse et, après de nombreuses recherches, n'ont pas été trouvées. Le taux record de mauvaises adresses a nécessité un deuxième envoi de questionnaires auprès des associations dont l'adresse a pu être mise à jour par plusieurs moyens : la consultation du registre du commerce et des sociétés, les listes des associations disponibles auprès des communes (consultation des sites internet des communes, mais aussi requête auprès des communes pour celles qui n'en disposent pas) et, dans certains cas, une recherche par internet. Ce travail fastidieux a permis de relancer plus de 1300 associations pour une deuxième fois.

Ce travail nous a permis de repérer 927 associations qui n'existent plus, qui ont cessé leurs activités ou qui se trouvent en doublon dans le fichier de base. Une grande inconnue demeure donc sur les associations dont les courriers ont, semble-t-il, abouti mais dont nous sommes restés sans réponse. Malgré toutes ces recherches, il n'est pas possible de savoir exactement combien d'associations existent à ce jour. Plus de 900 associations ont répondu à notre enquête. Compte tenu de cette méconnaissance, on peut estimer à 12% le taux de réponse. Et si on tient compte du fait que pour moins de 1000 associations, l'existence est particulièrement douteuse, on estime au mieux un taux de réponse de 14%.

Le schéma suivant récapitule le bilan de cette enquête.

## Le fichier du Mémorial à l'épreuve de l'enquête



	<b>Réponses</b>	<b>Non réponses</b>	<b>Hors champ strict</b>
Effectifs :	907	6657	927
⇒	Taux de réponse brut :	<b>11%</b>	$(907/8491) \times 100$
⇒	Taux de réponse sans les hors champ version stricte :	<b>12%</b>	$(907/(8491-(423+504))) \times 100$
⇒	Taux de réponse sans les hors champ version élargie :	<b>14%</b>	$(907/(8491-(423+504+871))) \times 100$

## PROGRAMME DE SAISIE, ENCODAGE DES DONNÉES ET ANALYSE DES DONNÉES

Un programme d'encodage des données a été créé à partir du logiciel SPSS Data Entry qui permet une analyse statistique des données. La vérification des questionnaires et la saisie des données ont été faites au fur et à mesure des rentrées des questionnaires.

Les informations concernant les besoins non satisfaits ont été recueillies à l'aide de questions ouvertes, c'est-à-dire sans grille de réponse fermée. Nous disposons donc de réponses où chaque acteur utilise ses propres concepts et ses propres mots pour définir les besoins non satisfaits de ses bénéficiaires. L'expression libre des acteurs évite les *a priori* et favorise ainsi l'innovation en recherche. Le caractère exploratoire de ce type de recherche dans le contexte scientifique luxembourgeois rend cette méthode de collecte particulièrement adaptée.

La contrepartie à la détention d'une telle richesse d'information est toutefois la difficulté d'une gestion et d'une exploitation systématique des données. En effet, l'exploitation requiert tout un processus de réflexion pour replacer l'expression des besoins dans un cadre commun. Le processus d'analyse se résume à un processus de catégorisation et de codage, qui cherche à trouver des codes qui nomment le plus adéquatement possible ce que suggèrent les données (Glaser, 2005). Une méthodologie courante développée par Glaser et Strauss (1967) propose une comparaison constante des données entre elles pour regrouper les données similaires sous un même code. La comparaison permet d'identifier les variations et les relations entre les données tout au long du processus analytique. Ce travail de codage a abouti à une palette détaillée de besoins non satisfaits aujourd'hui sur le territoire luxembourgeois.

## VALIDATION DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Les nombreuses difficultés rencontrées dans la gestion des adresses des associations nous interdisent de considérer les caractéristiques des associations contenues dans le fichier issu du Mémorial comme les données vraies de la population des associations domiciliées sur le territoire luxembourgeois. Toutefois, les travaux de corrections des adresses que nous avons apportés, nous rapprochent un peu plus de la population mère au sens statistique du terme.

Ainsi, une fois retirées les associations qui n'existent plus juridiquement ou de fait, ainsi que les doublons, nous disposons d'un fichier qui se rapproche de cette estimation de la population mère.

Partant de l'hypothèse que les erreurs d'adresses sont aléatoires et ne touchent pas davantage certains types d'associations, nous avons alors comparé les informations disponibles à la fois dans le fichier censé représenter la population mère (déduction faite des associations ayant participé à l'enquête) et dans notre échantillon, à savoir la date de création de l'association et le domaine d'activité principal de l'association. Cette information n'étant pas directement disponible, elle a dû être reconstruite. Ce fastidieux travail a été réalisé grâce à la dénomination de l'association et lorsque le nom portait à confusion une recherche des statuts et plus particulièrement de l'objet social a permis de lever l'équivoque.

La comparaison est tout à fait supportable en ce qui concerne le domaine d'activité, sauf pour les associations professionnelles et syndicales qui sont vraisemblablement sous-représentées dans notre échantillon. Plusieurs tentatives de compréhension de ce phénomène ont été envisagées sans trouver de réponse.

Concernant la date de création de l'association, la comparaison est également supportable avec une légère sur-représentation d'anciennes associations dans notre échantillon. Ici, nous pouvons étayer ce phénomène par les hypothèses suivantes : une meilleure qualité des adresses pour les plus anciennes associations, l'existence de moyens ou de procédures plus adaptés pour répondre à une telle enquête ou un intérêt plus ancré dans les traditions du pays.

**Répartition des associations de l'échantillon et de la population mère supposée selon leur domaine d'activité principal**

Domaine d'activité principal	Echantillon %	Population mère supposée %
Culture	22	18
Sport	16	16
Loisirs	12	14
Education	8	8
Santé	8	3
Social	12	9
Environnement	4	2
Développement local	1	4
Défense des droits	2	4
Promotion philanthropie	1	1
Religion	3	3
Activités professionnelles et syndicales	5	12
Activités internationales et interculturelles	3	6
Autres activités	3	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Effectifs</b>	<b>907</b>	<b>6626*</b>

Sources : Legilux – fichier arrêté à la date du 10 avril 2009 et Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

\*Le domaine d'activité n'a pas pu être déterminé pour toutes les associations.

**Répartition des associations de l'échantillon et de la population mère supposée selon leur date de création**

Date de création	Echantillon %	Population mère supposée %
1851-1900	2	0
1901-1950	7	2
1951-1960	2	1
1961-1970	7	5
1971-1980	8	8
1981-1990	16	18
1991-2000	26	34
2001-2010	32	32
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Effectifs</b>	<b>907</b>	<b>7908*</b>

Sources : Legilux – fichier arrêté à la date du 10 avril 2009 et Enquête sur le secteur associatif en 2009 – CEPS/INSTEAD – Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

\*Dans le fichier Legilux, la date de création n'était pas disponible pour toutes les associations.

## ANNEXE 2 : LA CLASSIFICATION INTERNATIONALE DES ORGANISATIONS SANS BUT LUCRATIF

Pour classer les organisations sans but lucratif selon leur domaine d'activité, nous avons utilisé le système de classification *International classification of non-profit organizations (ICNPO)*. Cette classification est recommandée dans le *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* de l'Organisation des Nations Unies. L'*ICNPO* classe les organisations en fonction de leur activité principale, généralement désignée par rapport à l'activité qui consomme la partie la plus importante du budget (Salamon, 1997).

Ce système de classification regroupe les organismes en 12 grands groupes et 24 sous-groupes d'activité. Dans le cadre de notre enquête, nous avons opté pour 14 grands groupes et 129 types d'activités. En effet, pour plus de visibilité, nous avons choisi de décomposer le premier groupe (culture, sports et loisirs) en 3 groupes distincts, ce qui s'est révélé pertinent puisque ces 3 domaines représentent la moitié des associations ayant répondu à l'enquête. Et cela ne porte pas préjudice à une comparaison internationale.

Notre classification, calquée sur l'*ICNPO*, propose les domaines d'activités suivants :

### Culture

Ce domaine d'action inclut tant des associations qui produisent ou organisent des spectacles, que celles qui soutiennent des artistes locaux, qui œuvrent pour la préservation du patrimoine, la promotion de la culture, de l'échange culturel et de connaissances historiques. Ce domaine regroupe aussi les associations actives dans le domaine de la diffusion d'informations et dans la provision d'équipements et d'espaces de rencontre.

### Sport

Ce secteur concerne avant tous les clubs de sport d'amateurs ou de sport compétitif et tout ce qui est lié au fitness.

### Récréation et loisirs

Ce domaine rassemble des petites associations de loisirs et de sociabilité plus ou moins spécialisées ou polyvalentes, des associations festives, des associations offrant des activités de type socioculturel ou socio-éducatif, mais aussi des amicales, des groupements de scouts ou des activités de plein air. Ce secteur se caractérise principalement par le fait que les activités/services proposés ne poursuivent pas un but social/caritatif et que les activités s'adressent habituellement à un cercle restreint des membres.

### Education formelle et recherche

Ce domaine compte tant des centres de formation professionnelle continue, que des associations de parents d'élèves, des associations locales de formation, d'aide aux devoirs ou de conseil professionnel, ainsi que des instituts de recherche.

### Santé

Ce secteur comprend des associations de malades, de lutte contre une maladie ou œuvrant pour la sensibilisation à un problème de santé, mais aussi différents types de centres de soins, des services et soins infirmiers et paramédicaux ou thérapeutiques.

### Action sociale

Ce domaine inclut une grande diversité de types d'actions et de bénéficiaires. Il regroupe principalement des établissements sociaux ou médico-sociaux, des structures d'aide ou d'accueil pour des personnes en situation de détresse, des associations d'aide familiale. On y retrouve aussi des associations travaillant dans le domaine de l'intégration sociale et structurelle.

### Environnement et protection de la nature

Ce secteur regroupe tant les associations œuvrant pour la protection de la nature, que celles qui travaillent pour la sensibilisation de l'opinion publique et la promotion de connaissances du patrimoine naturel.

### Développement local

Ce domaine d'action compte les syndicats d'initiative, mais aussi des associations de quartier, ainsi que la promotion d'intérêts régionaux.

### Défense de droit et promotion d'intérêts

Ce secteur inclut surtout des associations de défense d'une cause spécifique, de lutte pour les intérêts de groupes spécifiques, mais aussi la défense des droits de l'Homme et des associations civiques.

### Promotion de la philanthropie et du bénévolat

Ce domaine d'action concerne la collecte et la distribution de fonds ainsi que la promotion du bénévolat.

### Religion et spiritualité

Les activités de ce domaine concernent la promotion de croyances religieuses et spirituelles, que ce soit par le biais d'activités confessionnelles, culturelles, rituelles ou éducatives.

### Associations professionnelles et syndicales

Ce secteur regroupe les associations actives dans la promotion et la protection des droits et des intérêts de certaines branches professionnelles.

### Activités internationales et interculturelles

Ce domaine inclut des activités humanitaires et caritatives au niveau international, c'est à-dire des projets de coopération au développement, mais aussi des activités relatives à l'échange interculturel.

### Autres- activités non dénommées ailleurs

## ANNEXE 3 : LA RÉGLEMENTATION LUXEMBOURGEOISE APPLICABLE AUX ASSOCIATIONS SANS BUT LUCRATIF ET AUX FONDATIONS

Il convient, dans un premier temps, de définir avec précision les catégories d'établissements qui existent juridiquement et qui, « *par leurs actes, s'attachent à améliorer la condition des hommes* » au Luxembourg (I), pour reprendre la définition de la philanthropie. Dans un second temps, nous nous proposons d'analyser les règles du droit national qui sont applicables à ces établissements (II) et, de façon plus particulière, nous nous intéresserons à ceux qui poursuivent une finalité philanthropique au-delà des frontières luxembourgeoises (III). Dans une dernière partie (IV), nous exposerons les principales modifications proposées dans le projet de loi n° 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations.

### I. DÉFINITION DES ÉTABLISSEMENTS POURSUIVANT UNE FINALITÉ PHILANTHROPIQUE ET RECONNUS PAR LE DROIT LUXEMBOURGEOIS

Le droit interne luxembourgeois reconnaît, à titre principal, l'existence de deux catégories d'établissements qui poursuivent une finalité philanthropique : l'association sans but lucratif (A) et la fondation (B).

#### A.- L'association sans but lucratif

Les associations sans but lucratif sont réglementées par la loi du 21 avril 1928 « *sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique* »<sup>59</sup>. Cette loi a, depuis son adoption, fait l'objet de modifications issues, en particulier, de la loi du 4 mars 1994<sup>60</sup>.

L'association sans but lucratif est définie par l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée de 1928 comme l'association « *qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales, ou qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel* ». En d'autres termes, l'association sans but lucratif est l'association qui n'a pas pour objet de procurer un gain à ses membres ou de faire des profits.

Depuis la modification législative opérée en 1994, les associations sans but lucratif ont la possibilité d'être **reconnues d'utilité publique**. En effet, l'article 26-1 de la loi modifiée de 1928 dispose que « *les associations sans but lucratif qui poursuivent un but d'intérêt général à caractère philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique peuvent être reconnues d'utilité publique par arrêté grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat* ». Cette disposition a pour objectif de permettre la reconnaissance officielle de la vocation particulière des associations sans but lucratif qui poursuivent des buts d'intérêt général. Cette reconnaissance permet notamment de les distinguer des autres associations sans but lucratif, qui sont constituées uniquement pour des besoins locaux ou encore, des groupements de personnes adonnées à une certaine activité limitée au cercle des adhérents. Les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique peuvent alors bénéficier, lorsque les conditions posées par l'administration fiscale sont remplies, du traitement fiscal plus favorable réservé, jusqu'à cette date, aux seules fondations – dénommées jusqu'en 1994 « établissements d'utilité publique »<sup>61</sup> -. Il s'agit de la possibilité, dans le chef du donateur, de déduire de ses revenus le montant des libéralités faites à ces associations.

#### B.- La fondation

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 1994, qui a modifié la précédente loi du 21 avril 1928, le terme « *établissement d'utilité publique* » a disparu et a été remplacé par celui de « *fondation* ». Une plus grande rigueur dans la terminologie a, en effet, été recherchée pour éviter toute confusion entre établissement public<sup>62</sup> et établissement d'utilité publique. A cette fin, il a été décidé de désigner par le terme de « *fondation* » les

<sup>59</sup> Mémorial A n° 23 du 5 mai 1928, pp. 521 et suivantes.

<sup>60</sup> Mémorial A n° 17 du 4 mars 1994, pp. 300 et suivantes. Voir le Texte coordonné du 4 mars 1994 : Loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 22 février 1984 et 4 mars 1994 : Mémorial A n° 17 du 4 mars 1994, pp. 301 et suivantes.

<sup>61</sup> Voir *infra*.

<sup>62</sup> Les établissements publics sont des entités de droit public dotées de la personnalité juridique et chargées de la gestion d'une activité déterminée de service public, comme, par exemple, l'Office des assurances sociales.

institutions charitables et autres d'intérêt général créées à l'initiative des particuliers et de réserver la dénomination d'« établissement d'utilité publique » à des institutions éventuellement créées par les pouvoirs publics.<sup>63</sup>

Les fondations se définissent depuis 1994 comme « les établissements qui, essentiellement à l'aide des revenus des capitaux affectés à leur création ou recueillis depuis et à l'exclusion de la poursuite d'un gain matériel, tendent à la réalisation d'une œuvre d'un caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, sportif ou touristique ». Plus généralement, la fondation peut se définir comme « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes (...) décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif » et donc désigner la personne morale qui est créée en vue de réaliser ce but<sup>64</sup>.

Le critère essentiel de distinction entre fondation et association sans but lucratif est l'affectation, par le ou les fondateurs, d'un capital propre permettant à la fondation de remplir sa mission. Cette précision vise à enrayer une pratique qui, par dénaturation de l'institution, tendait, jusqu'en 1994, à créer des « établissements d'utilité publique », qui étaient destinés substantiellement à être financés par des affectations ultérieures, des dons ou des cotisations, voire des subventions publiques. La fondation doit désormais respecter strictement l'affectation, par le ou les fondateurs, d'un capital suffisamment important pour lui permettre de satisfaire ses objectifs, aux moyens des revenus tirés de ce capital d'affectation<sup>65</sup>.

## II. RÈGLEMENTATION PAR LE DROIT LUXEMBOURGEOIS DES ÉTABLISSEMENTS POURSUIVANT UNE FINALITÉ PHILANTHROPIQUE

Une association sans but lucratif ou une fondation peuvent être appréhendées comme des « personnes juridiques », c'est-à-dire comme des êtres titulaires de droit et d'obligations, ce qui leur donne le droit d'ester en justice, sous réserve de certaines conditions<sup>66</sup>. L'association sans but lucratif jouit de la personnalité juridique à compter du jour où ses statuts sont publiés au *Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations*<sup>67</sup>. La fondation, quant à elle, ne jouit de la personnalité juridique qu'à compter du moment où ses statuts sont approuvés par arrêté grand-ducal<sup>68</sup>.

### A.- Règlementation des associations sans but lucratif

Il convient de préciser, d'une part, les règles concernant la création d'une association sans but lucratif (1), d'autre part, les règles intéressant son fonctionnement (2) et, enfin, les règles relatives à sa dissolution (3).

#### 1.- Règles concernant la création d'une association sans but lucratif

Comme précédemment indiqué, l'association sans but lucratif doit faire publier ses statuts<sup>69</sup> au *Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations*, afin de pouvoir jouir de la personnalité juridique.

Ces mentions doivent être constatées dans un acte authentique, c'est-à-dire dans un écrit établi par un officier public, ou sous seing privé<sup>70</sup>. Toute modification ultérieure de ces statuts doit être publiée, dans le mois de sa date, au *Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations*<sup>71</sup>. De plus, l'association sans but lucratif doit également déposer ses statuts auprès du préposé au registre de commerce et des sociétés. Au moment de ce

<sup>63</sup> Cf. Dossier Parlementaire n° 2978, p. 5.

<sup>64</sup> Voir GUILLIEN R. et VINCENT J. (sous la direction de), « Lexique des termes juridiques », Dalloz, 15<sup>ème</sup> édition 2005, p. 295.

<sup>65</sup> Cf. Dossier Parlementaire n° 2978, pp. 5 et 6.

<sup>66</sup> Selon les articles 1<sup>er</sup> et 27 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>67</sup> Cf. article 3 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>68</sup> Cf. article 30 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>69</sup> Ces statuts doivent alors mentionner : la dénomination et le siège de l'association – le siège devant être fixé dans le Grand-Duché de Luxembourg - ; l'objet ou les objets en vue desquels elle est formée ; le nombre minimum des associés, qui ne peut être inférieur à trois ; les noms, prénoms, professions, domiciles et nationalités des associés ; les conditions mises à l'entrée et à la sortie des membres ; les attributions et le mode de convocation de l'assemblée, ainsi que les conditions dans lesquelles ses résolutions seront portées à la connaissance des associés et des tiers ; le mode de nomination et les pouvoirs des administrateurs ; le taux maximum des cotisations ou des versements à effectuer par les membres de l'association ; le mode de règlement des comptes ; les règles à suivre pour modifier les statuts ; l'emploi du patrimoine de l'association dans le cas où celle-ci serait dissoute. Cf. article 2 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>70</sup> C'est-à-dire dans un acte écrit rédigé par un particulier et comportant la signature des parties.

<sup>71</sup> Cf. article 9 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

dépôt, l'indication des noms, prénoms, professions et domiciles des administrateurs désignés dans les statuts, ainsi que de l'adresse du siège social, est requise<sup>72</sup>.

Enfin, une liste indiquant, par ordre alphabétique, les noms, prénoms, demeures et nationalités des membres de l'association, doit être déposée au greffe du tribunal civil du siège de l'association, dans le mois de la publication des statuts. Elle est complétée, chaque année, par l'indication, dans l'ordre alphabétique, des modifications qui se sont produites parmi les membres<sup>73</sup>.

## 2.- Règles intéressant le fonctionnement d'une association sans but lucratif

Deux organes décisionnels importants existent, au sein d'une association sans but lucratif : le conseil d'administration et l'assemblée générale.

Le conseil d'administration gère les affaires de l'association et la représente dans tous les actes judiciaires et extrajudiciaires. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses pouvoirs à l'un de ses membres ou même, si les statuts ou l'assemblée générale l'y autorisent, à un tiers. De plus, le conseil d'administration est tenu de soumettre tous les ans à l'approbation de l'assemblée générale le compte de l'exercice écoulé et le budget du prochain exercice<sup>74</sup>.

L'assemblée générale doit être convoquée par les administrateurs dans les cas prévus par les statuts, ou lorsqu'un cinquième des associés en fait la demande<sup>75</sup>. Tous les membres de l'association doivent alors être convoqués<sup>76</sup> aux assemblées générales et disposent d'un droit de vote égal. Les résolutions sont prises à la majorité des voix des membres présents, sauf dans le cas où il en est décidé autrement par les statuts ou par la loi<sup>77</sup>. L'assemblée générale ne peut valablement délibérer sur les modifications aux statuts que si l'objet de celles-ci est spécialement indiqué dans la convocation et si l'assemblée réunit les deux tiers des membres. Toute modification ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers des voix<sup>78</sup>. Une délibération de l'assemblée générale est, par ailleurs, nécessaire pour les objets suivants : la modification des statuts, la nomination et la révocation des administrateurs, l'approbation des budgets et des comptes, ainsi que la dissolution de la société<sup>79</sup>.

L'association est responsable, conformément au droit commun, des fautes imputables soit à ses préposés, soit aux organes par lesquels s'exerce sa volonté. Toutefois, les administrateurs ne contractent aucune obligation personnelle relativement aux engagements de l'association ; leur responsabilité se limite en effet à l'exécution du mandat qu'ils ont reçu et aux fautes commises dans leur gestion<sup>80</sup>.

L'association ne peut posséder en propriété ou autrement que les immeubles nécessaires pour réaliser l'objet ou les objets en vue desquels elle est formée<sup>81</sup>. Les libéralités entre vifs ou testamentaires effectuées au profit de l'association n'ont d'effet que si elles sont autorisées par un arrêté grand-ducal.

## 3.- Règles relatives à la dissolution d'une association sans but lucratif

Le tribunal civil du siège de l'association sans but lucratif peut prononcer, à la requête, soit d'un associé, soit d'un tiers intéressé, soit du ministère public, la dissolution de l'association qui serait hors d'état de remplir les engagements qu'elle a assumés, qui affecterait son patrimoine ou les revenus de son patrimoine à des objets autres que ceux en vue desquels elle a été constituée ou qui contreviendrait gravement soit à ses statuts, soit à la loi, soit à l'ordre public. En cas de dissolution judiciaire d'une association sans but lucratif, le tribunal désigne

---

<sup>72</sup> Cf. article 3 alinéa 2 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>73</sup> Faute, par les statuts, de déterminer le délai dans lequel la liste des membres devra être complétée, ce délai est alors d'un mois, à partir de la clôture de l'année sociale Cf. article 10 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>74</sup> Cf. article 4 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>75</sup> Cf. article 5 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>76</sup> L'ordre du jour doit être joint à cette convocation. Toute proposition, signée d'un nombre de membres égal au vingtième de la dernière liste annuelle, doit être portée à l'ordre du jour.

<sup>77</sup> Cf. article 7 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>78</sup> Cf. article 8 alinéa 1 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>79</sup> Cf. article 4 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>80</sup> Cf. article 14 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>81</sup> Cf. article 15 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

alors un ou plusieurs liquidateurs qui, après l'acquittement du passif, disposent des biens suivant la destination prévue par les statuts.<sup>82</sup>

L'assemblée générale ne peut, quant à elle, prononcer la dissolution de l'association que si les deux tiers de ses membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, il peut alors être convoqué une seconde réunion, qui délibèrera valablement, quel que soit le nombre des membres présents. La dissolution n'est toutefois admise que si elle est votée à la majorité des deux tiers des membres présents.

A défaut de disposition statutaire, la décision de l'assemblée générale qui prononce la dissolution détermine aussi l'affectation des biens. Si l'assemblée générale ne statue pas sur ce point, les liquidateurs donnent aux biens une affectation qui se rapproche autant que possible de l'objet en vue duquel l'association a été créée.

Les résolutions de l'assemblée générale et les décisions de justice relatives à la dissolution de l'association, aux conditions de la liquidation et à la désignation des liquidateurs sont publiées, par extraits, aux annexes du *Mémorial*, ainsi que les noms, professions et adresses des liquidateurs<sup>83</sup>.

## **B.- Règlementation des fondations**

Il convient de préciser, d'une part, les règles concernant la création d'une fondation (1), d'autre part, les règles intéressant le fonctionnement d'une fondation (2) et, enfin, les règles relatives à la dissolution d'une fondation (3).

### 1.- Règles concernant la création d'une fondation

Toute personne peut, moyennant l'approbation par arrêté grand-ducal, affecter par acte authentique ou par testament tout ou partie de ses biens à la création d'une fondation<sup>84</sup>. Toute déclaration authentique et toute disposition testamentaire faite par le fondateur en vue de créer une fondation est alors communiquée au Ministre de la Justice, aux fins d'approbation.

Sauf volonté contraire du fondateur, les droits de la fondation remontent au jour où l'acte de fondation a été communiqué au Ministre de la Justice ou au jour du décès du fondateur, s'il s'agit d'un testament<sup>85</sup>.

Comme précédemment mentionné, la fondation ne peut jouir de la personnalité juridique qu'à partir du moment où ses statuts sont approuvés par arrêté grand-ducal<sup>86</sup>.

Ultérieurement, ces statuts pourront être modifiés. Toutefois, si le fondateur n'a pas déterminé les conditions d'après lesquelles les statuts peuvent être modifiés, ceux-ci ne pourront l'être que par accord entre le Ministre de la Justice et la majorité des administrateurs en fonction<sup>87</sup>.

En outre, après avoir obtenu l'approbation par arrêté grand-ducal, les statuts, ainsi que leurs éventuelles modifications ultérieures, doivent être publiés au *Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations*<sup>88</sup>.

### 2.- Règles intéressant le fonctionnement d'une fondation

D'une part, les administrateurs d'une fondation ont les pouvoirs qui leur sont conférés par les statuts ; ils sont notamment chargés de représenter l'établissement dans les actes judiciaires et extrajudiciaires<sup>89</sup>. Ils sont, de plus,

---

<sup>82</sup> Cf. article 19 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>83</sup> Cf. article 23 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>84</sup> Cf. article 27 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>85</sup> Cf. article 29 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>86</sup> Ces statuts doivent alors mentionner : l'objet ou les objets en vue desquels la fondation est créée ; la dénomination et le siège de l'institution – le siège devant être fixé dans le Grand-Duché du Luxembourg – ; les noms, professions, domiciles et nationalités des administrateurs, ainsi que le mode selon lequel les nouveaux administrateurs seront désignés ultérieurement ; la destination des biens au cas où l'institution viendrait à disparaître<sup>86</sup>. Ces statuts peuvent également décider ou que les administrateurs qui cessent d'exercer leur mandat seront remplacés par les soins des administrateurs demeurés en fonction ou que les administrateurs seront, en cas de vacance, désignés dans les conditions que les statuts spécifient, soit par une autorité publique, soit par un établissement public ou une fondation, soit par une association ou une société dotée de la personnalité juridique, soit par des particuliers. Cf. article 33 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>87</sup> Cf. article 31 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>88</sup> Cf. article 32 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

tenus de communiquer au Ministre de la Justice leur compte et leur budget, chaque année, dans les deux mois de la clôture de l'exercice. Le compte et le budget sont publiés dans le même délai aux annexes du *Mémorial*<sup>90</sup>.

D'autre part, la fondation ne peut posséder en propriété ou autrement que les immeubles nécessaires à l'accomplissement de sa mission<sup>91</sup>. Les biens de l'établissement répondent alors des engagements contractés en son nom<sup>92</sup>.

Par ailleurs, la fondation est civilement responsable des fautes de ses préposés, administrateurs ou autres organes qui la représentent<sup>93</sup>.

Enfin, il revient au Ministre de la Justice de veiller à ce que les biens d'une fondation soient affectés à l'objet pour lequel l'institution a été créée. Le tribunal civil du siège de la fondation peut, à la requête d'un tiers intéressé ou du ministère public, prononcer la révocation des administrateurs qui auront fait preuve de négligence ou d'impéritie, qui ne remplissent pas les obligations qui leur sont imposées par la loi ou par les statuts, qui disposent des biens de l'institution contrairement à leur destination ou pour des fins contraires à l'ordre public<sup>94</sup>. Dans ce cas, les nouveaux administrateurs sont nommés en conformité des statuts ou, si le tribunal le décide, par le Ministre de la Justice<sup>95</sup>.

### 3.- Règles relatives à la dissolution d'une fondation

Si la fondation devient incapable de rendre à l'avenir les services pour lesquels elle a été instituée, le tribunal, à la requête d'un administrateur, d'un tiers intéressé ou du ministère public, peut en prononcer la dissolution<sup>96</sup>.

Si la dissolution est prononcée, le juge nomme alors un ou plusieurs liquidateurs qui, après apurement du passif, donnent aux biens la destination prévue par les statuts. Dans l'hypothèse où cette destination ne pourrait être réalisée, les liquidateurs, autorisés par le tribunal, remettent alors les biens au Ministre de la Justice. Celui-ci doit, dans ce cas, leur attribuer une destination se rapprochant autant que possible de l'objet en vue duquel l'institution a été créée<sup>97</sup>.

Suite à la modification législative opérée en 1994, les associations sans but lucratif et les fondations valablement constituées à l'étranger, conformément à la loi de l'Etat de leur siège statutaire ou de leur enregistrement, sont reconnues de plein droit avec la capacité que leur reconnaît la loi de l'Etat de leur constitution, sous réserve que leurs activités ne contreviennent pas à l'ordre et à la sécurité publique et, notamment, ne compromettent pas les relations avec un autre Etat ou le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Sous cette réserve, elles peuvent transférer leur siège statutaire au Luxembourg, en observant les conditions de la loi de leur constitution. Le transfert emporte soumission à la loi luxembourgeoise, sans qu'il y ait acquisition d'une personnalité juridique nouvelle. De plus, les associations sans but lucratif et les fondations constituées sous la loi luxembourgeoise peuvent transférer leur siège statutaire à l'étranger, sans qu'il y ait pour autant perte de leur personnalité juridique, à condition que l'Etat de leur nouveau siège statutaire reconnaisse la continuation de cette personnalité juridique.

---

<sup>89</sup> Cf. article 38 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>90</sup> Cf. article 34 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>91</sup> Cf. article 35 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>92</sup> Cf. article 38 alinéa 2 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>93</sup> Cf. article 39 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>94</sup> Ce jugement est alors susceptible d'appel.

<sup>95</sup> Cf. article 40 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

<sup>96</sup> Cf. article 41 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 21 avril 1928. Ce jugement est alors susceptible d'appel.

<sup>97</sup> Cf. article 41 alinéa 2 de la loi modifiée du 21 avril 1928.

### III. LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG)<sup>98</sup>

En droit luxembourgeois, la loi du 6 janvier 1996 « *sur la coopération au développement* »<sup>99</sup> intéresse directement les ONG. En particulier, ce texte a créé le « *Fonds de la Coopération au Développement* », qui a pour mission de contribuer au financement de la coopération au développement, notamment dans le domaine de la collaboration avec les ONG luxembourgeoises<sup>100</sup>.

Peuvent être agréées comme ONG, les associations sans but lucratif ou les fondations, constituées conformément à la loi précitée du 21 avril 1928 modifiée, ainsi que les sociétés dotées de la personnalité juridique et reconnues d'utilité publique, qui ont pour objet social notamment la coopération au développement. L'agrément est alors accordé par le Ministre qui a, dans ses attributions, la coopération au développement, sur base d'une demande de l'organisation justifiant ses capacités, ses compétences et son expérience dans le domaine de la coopération au développement et, plus particulièrement, dans la mise en œuvre de programmes et projets au bénéfice des populations des pays en développement<sup>101</sup>.

Le Ministre peut accorder aux ONG luxembourgeoises qu'il a agréées, des subventions, sous forme de cofinancements ou de donations globales, destinées à des programmes de coopération qu'elles exécutent au bénéfice des pays en développement<sup>102</sup>. Pour pouvoir bénéficier d'un tel cofinancement ou d'une telle donation globale, les programmes ou projets doivent : concerner un ou plusieurs pays en développement et viser le développement de ce ou de ces pays ; être présentés en détail quant au lieu, au secteur et à la population bénéficiaire, quant au but et aux objectifs recherchés, quant aux moyens à mettre en œuvre, quant au financement et quant au calendrier d'exécution ; être gérés par des personnes suffisamment compétentes pour garantir une bonne exécution et une parfaite administration financière<sup>103</sup>. Le cas échéant, l'apport de l'ONG agréée peut inclure un financement provenant de ses propres ressources et de sources d'autres ONG agréées et des bénéficiaires locaux, sans que l'apport de ces derniers ne puisse dépasser celui des ONG agréées.

A charge du budget de l'Etat, le Ministre peut également accorder à une ONG agréée un subside destiné à la soutenir dans le financement de programmes ou projets précis dans le domaine de la promotion de la coopération au développement ainsi que d'actions de sensibilisation de l'opinion publique<sup>104</sup>.

Enfin, le Ministre peut conclure avec une ONG agréée un accord-cadre de coopération. L'accord-cadre peut alors définir les modalités de coopération avec une ONG dans une perspective pluriannuelle et il peut également contenir des arrangements au sujet du cofinancement, de la donation globale et des subsides<sup>105</sup>.

### IV. LE PROJET DE LOI N° 6054 SUR LES ASSOCIATIONS SANS BUT LUCRATIF ET LES FONDATIONS<sup>106</sup>

L'exposé des motifs du projet de loi n° 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations est très clair : « *Les associations sans but lucratif et les fondations sont actuellement régies par la loi modifiée sur les associations et les fondations sans but lucratif qui date du 21 avril 1928. Si, au cours des années, des modifications y ont été apportées, elles visaient des dispositions ponctuelles de cette loi qui ne paraît plus adaptée au secteur associatif et caritatif tel qu'il se présente en 2009. En effet, si, à certains égards, la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif [...] présente des lacunes, elle se veut trop rigide et formaliste à d'autres égards. Le présent projet de loi entend d'une part combler ces lacunes par l'introduction de nouvelles dispositions visant à compléter et à préciser les dispositions actuelles. D'autre part, le projet de loi entend simplifier*

<sup>98</sup> Les ONG ont pour vocation d'apporter une aide humanitaire, essentiellement financée par des fonds privés. Il s'agit d'organisations d'intérêt public, sans but lucratif, qui interviennent dans le champ international, sans toutefois relever d'un Etat ni d'une institution internationale ni être, comme leur nom l'indique, un Gouvernement. En d'autres termes, une ONG peut se définir comme un « *groupement de personnes privées poursuivant, par-dessus les frontières étatiques, la satisfaction d'intérêts ou d'idéaux communs et susceptibles d'être consulté par l'ONU et les Institutions spécialisées* », in GUILLIEN R. et VINCENT J. (sous la direction de), « *Lexique des termes juridiques* », op. cit. p. 443.

<sup>99</sup> Mémorial A n° 2 du 17 janvier 1996, pp. 7 et suivantes.

<sup>100</sup> Cf. article 2 de la loi du 6 janvier 1996.

<sup>101</sup> Cf. article 7 de la loi du 6 janvier 1996.

<sup>102</sup> Cf. article 8 de la loi du 6 janvier 1996.

<sup>103</sup> Cf. article 9 de la loi du 6 janvier 1996.

<sup>104</sup> Cf. article 16 de la loi du 6 janvier 1996.

<sup>105</sup> Cf. article 18 de la loi du 6 janvier 1996.

<sup>106</sup> Le projet de loi est actuellement en discussion.

les dispositions existantes en vue de leur conférer davantage de flexibilité, tout en abandonnant celles qui ne présentent plus d'utilité »<sup>107</sup>. De plus, le projet de loi n° 6054 entend également assouplir les dispositions de la loi de 1928, mais aussi tenir compte de la Recommandation Spéciale VIII du GAFI<sup>108</sup>, du droit des sociétés – et, en particulier, de la loi modifiée du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales –, ainsi que de la réforme, par la loi belge du 2 mai 2002, de l'ancienne loi belge du 27 juin 1921, dont la loi luxembourgeoise de 1928 constitue une reproduction textuelle. Enfin, le texte entend aligner, dans la mesure du possible, les dispositions qui sont applicables aux associations sur celles qui sont applicables aux fondations<sup>109</sup>.

Dans la suite de ces développements, seules les principales modifications proposées par le projet de loi concernant les associations sans but lucratif (A) et les fondations (B) seront mentionnées.

En outre, une des modifications majeures de ce projet de loi est la suppression pour les associations sans but lucratif, comme pour les fondations, de l'interdiction de posséder les immeubles qui ne sont pas nécessaires à la réalisation du but de l'établissement<sup>110</sup>.

## **A.- Principales réformes concernant les associations sans but lucratif**

### 1.- La date d'acquisition de la personnalité juridique

L'article 2, paragraphe (1) propose que la personnalité juridique soit désormais acquise à l'association à compter du jour de son immatriculation au registre de commerce et des sociétés, c'est-à-dire à une date antérieure par rapport à la législation actuelle<sup>111</sup>. Certes, afin d'assurer, en pratique, une certaine sécurité juridique aux engagements pris au nom de l'association avant l'acquisition par celle-ci de la personnalité juridique<sup>112</sup> et afin de protéger les intérêts des tiers, l'article (2), paragraphe (2) prévoit qu'il pourra cependant être pris des engagements au nom de l'association avant l'acquisition par celle-ci de la personnalité juridique.

### 2.- La consécration de la nouvelle catégorie de « membres adhérents »

Alors que la loi de 1928 ne connaissait qu'une seule catégorie de membres – les membres effectifs – le projet de loi propose de consacrer une nouvelle catégorie de membres : les membres adhérents, qui correspondent à des tiers entretenant des relations privilégiées avec l'association (par exemple, il peut s'agir de « membres bienfaiteurs », ou encore de « membres d'honneur »). Ces tiers ne peuvent être soumis aux mêmes droits et obligations que les membres effectifs ; il revient alors aux statuts de l'association de déterminer avec précision les droits et obligations respectifs des membres adhérents<sup>113</sup>.

### 3.- Les modifications concernant le conseil d'administration

Les articles 5 à 10 posent plusieurs modifications relatives au conseil d'administration des associations sans but lucratif. Celles-ci portent, plus précisément, sur :

- la composition et les pouvoirs du conseil d'administration (article 5) ;
- l'introduction de règles minimales applicables au mode de délibération du conseil d'administration, les statuts de l'association pouvant toujours prévoir des règles plus contraignantes (article 6) ;
- la délégation de la gestion journalière des pouvoirs du conseil d'administration (article 7) ;
- l'introduction de nouvelles règles relatives au registre des membres et au droit de consultation des membres (article 9) ;
- la précision de la responsabilité des personnes déléguées à la gestion journalière des pouvoirs du conseil d'administration (article 10).

<sup>107</sup> Cf. Dossier Parlementaire n° 6054, Exposé des motifs, p. 22.

<sup>108</sup> Voir *infra*.

<sup>109</sup> Cf. Dossier Parlementaire n° 6054, Exposé des motifs, p. 23.

<sup>110</sup> Sur ce point, cf. Dossier Parlementaire n° 6054, Exposé des motifs, p. 22.

<sup>111</sup> A l'inverse, la solution actuelle demeure inchangée pour les fondations. En effet, d'après l'article 40 du projet de loi, la personnalité juridique ne demeure acquise à une fondation qu'à partir du moment où ses statuts sont approuvés par arrêté grand-ducal.

<sup>112</sup> C'est-à-dire entre sa constitution par acte sous seing privé ou par acte notarié et son immatriculation au registre de commerce et des sociétés

<sup>113</sup> Cf. Dossier Parlementaire n° 6054, Commentaire des articles, pp. 26 et 27.

#### 4.- La limitation de la responsabilité des membres de l'association concernant les engagements encourus par l'association

L'article 16 du projet de loi introduit le principe de la limitation de la responsabilité des membres d'une association sans but lucratif, en dehors de l'hypothèse des engagements pris au nom de l'association avant l'acquisition, par celle-ci, de la personnalité juridique<sup>114</sup>, ainsi que de l'hypothèse des engagements pris par l'association et matérialisés dans des actes dépourvus d'une mention exigée obligatoirement par la loi<sup>115</sup>. En effet, « *Les associations étant souvent constituées de membres agissant à titre bénévole, il ne paraît pas justifié qu'ils puissent être tenus du paiement des dettes de l'association sur leur patrimoine personnel, sauf exceptions limitativement énumérées.* »<sup>116</sup>

#### 5.- L'introduction d'une réglementation complète des obligations comptables

Le projet de loi propose d'introduire une réglementation complète des obligations comptables. D'une part, chaque année et au plus tard quatre mois après la date de clôture de l'exercice social, le conseil d'administration doit soumettre à l'assemblée générale, pour approbation, les comptes annuels de l'exercice social écoulé, ainsi que le budget de l'exercice suivant. Dans le mois de leur approbation par l'assemblée générale, le conseil d'administration doit déposer ces documents au registre de commerce et des sociétés. D'autre part, l'association doit tenir une comptabilité appropriée à la nature et à l'étendue de ses activités. Cette comptabilité doit être tenue selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double.

De plus, l'association doit établir ses comptes annuels conformément aux dispositions de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, lorsqu'elle est reconnue d'utilité publique ou lorsqu'elle dépasse, à la date de clôture de l'exercice social, les chiffres fixés par l'article 18, paragraphe (3) du projet de loi<sup>117</sup>.

Enfin, l'assemblée générale est tenue de confier à un réviseur d'entreprises (nommé parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises) ou à un expert-comptable (nommé parmi les membres de l'Ordre des experts-comptables) : le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de leur régularité au regard de la loi (et des statuts lorsque l'association est reconnue d'utilité publique ou lorsqu'elle dépasse, à la clôture de l'exercice social, les chiffres fixés par l'article 18, paragraphe (4) du projet de loi<sup>118</sup>).

#### 6.- La suppression de l'exigence relative à l'homologation par le tribunal civil

Afin de faire disparaître certaines lourdeurs bureaucratiques, le projet de loi propose de supprimer l'exigence relative à l'homologation, par le tribunal civil, d'une part, des modifications statutaires adoptées dans le cadre de la seconde assemblée générale extraordinaire (article 15) et, d'autre part, de l'assemblée générale extraordinaire qui ne remplit pas les conditions de quorum et de majorité prévues par le texte (article 34).

#### 7.- L'introduction de nouvelles règles relatives à l'approbation des libéralités effectuées en faveur des associations sans but lucratif

Selon le projet de loi, toute libéralité entre vifs ou testamentaire au profit d'une association dont la valeur excède 30.000 euros doit être autorisée par arrêté du Ministre ayant la Justice dans ses attributions. Toutefois, en vue d'alléger la procédure d'approbation des libéralités, cette autorisation prévue n'est pas requise pour l'acceptation de libéralités entre vifs effectuées par virement bancaire provenant d'un établissement de crédit autorisé à exercer ses activités dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen. En revanche, dans un objectif de lutte contre le terrorisme, aucune autorisation ne peut être délivrée lorsque l'identité du donateur ne peut être établie. Cette interdiction est parfaitement conforme à la Recommandation Spéciale VIII du GAFI – Groupe d'Action Financière<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> Cf. Article 2, paragraphe (2) du projet de loi.

<sup>115</sup> Cf. article 21, paragraphe (2) du projet de loi.

<sup>116</sup> Cf. Dossier Parlementaire n° 6054, Commentaire des articles, p. 31.

<sup>117</sup> Deux des trois critères suivants au moins doivent être dépassés : Nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice : 10 - Total des recettes autres qu'exceptionnelles, hors taxe sur la valeur ajoutée : 1.000.000 euros - Total du bilan : 3.000.000 euros.

<sup>118</sup> Les critères sont identiques à ceux posés par le paragraphe (3). Là encore, deux des trois critères suivants au moins doivent être dépassés.

<sup>119</sup> « Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental qui a pour objectif de concevoir et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aussi bien à l'échelon national qu'international. Le Groupe d'action est donc

## 8.- L'introduction d'une réglementation complète et précise du régime de nullité

D'après le projet de loi, la nullité d'une association ne peut être prononcée que dans les cas suivants :

- si les statuts ne contiennent pas les mentions relatives à la dénomination de l'association, à la description précise du but en vue duquel elle est constituée, ainsi que les activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ce but ou encore l'indication précise du siège de l'association ;
- ou si le but en vue duquel elle est constituée ou l'une des activités mises en œuvre contrevient à la loi ou est contraire à l'ordre public ;
- ou si l'association n'est pas constituée par deux membres-fondateurs au moins.

La nullité d'une association ne peut être prononcée que par décision judiciaire.

## 9.- L'introduction d'un régime complet de publicité

L'article 24 du projet de loi énumère les actes qui doivent faire l'objet des formalités de publicité qui sont prévues par l'article 23. Les formalités<sup>120</sup> à accomplir pour ces actes et extraits d'actes sont les suivantes :

- dépôt de ceux-ci dans le mois qui suit leur conclusion, au registre de commerce et des sociétés ;
- dans les deux mois de leur dépôt au registre de commerce et des sociétés, publication de ceux-ci au *Mémorial, Recueil des Sociétés et Associations*.

En outre, afin d'assurer l'effectivité de la publicité des actes passés par une association sans but lucratif, il est désormais expressément prévu que toute personne peut prendre connaissance gratuitement des documents déposés concernant une association.

## 10.- La réglementation précise des associations reconnues d'utilité publique

Le projet de loi propose d'introduire une réglementation précise des associations d'utilité publique. Une association peut être reconnue d'utilité publique par arrêté grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat si elle remplit les conditions cumulatives suivantes :

- elle poursuit un but d'intérêt général à caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, sportif ou touristique qui dépasse l'intérêt local et ne se limite pas à l'activité de ses membres ;
- le but poursuivi a un caractère permanent ;
- elle doit avoir réalisé au cours des trois derniers exercices des projets en vue de mettre en œuvre le but en vue duquel elle est constituée.

La demande en vue de la reconnaissance du statut d'utilité publique en faveur de l'association est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions, aux fins d'approbation par arrêté grand-ducal. De même, tout projet d'acte portant modification des statuts d'une association reconnue d'utilité publique est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions en vue de son approbation par arrêté grand-ducal.

L'association reconnue d'utilité publique doit tenir une comptabilité complète et établir ses comptes annuels. De plus, elle est tenue de confier à un réviseur d'entreprises (nommé par l'assemblée générale parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises) ou à un expert-comptable (nommé par l'assemblée générale parmi les membres de l'Ordre des experts-comptables), le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de leur régularité au regard de la loi et des statuts.

---

*un organisme de décision qui s'efforce de susciter la volonté politique nécessaire pour réformer les lois et réglementations dans ce domaine* » : cf. [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). Pour la recommandation concernant les organismes sans but lucratif :

<sup>120</sup> Il convient de relever que l'article 39 du projet de loi introduit une sanction spécifique au non-respect de ces formalités de publicité. Ainsi, toute action en justice intentée par une association qui n'a pas respecté les formalités ci-dessus rappelées est suspendue. Le juge fixe alors un délai au cours duquel l'association doit satisfaire à ces obligations de publicité. Et, si l'association ne satisfait pas à ces obligations dans ce délai, son action en justice est déclarée irrecevable.

Le conseil d'administration d'une association reconnue d'utilité publique est tenu de communiquer au Ministre ayant la Justice dans ses attributions les comptes annuels et le budget dans le mois de leur approbation par l'assemblée générale, ainsi que le rapport du réviseur d'entreprises ou de l'expert-comptable.

En cas de dissolution, le patrimoine de l'association reconnue d'utilité publique est affecté à une autre association reconnue d'utilité publique ou à une fondation de droit luxembourgeois dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel l'association avait été créée.

## **B.- Principales réformes concernant les fondations**

### 1.- L'assouplissement et la réglementation précise du régime antérieur d'approbation des libéralités

L'article 53, paragraphe (1) du projet de loi prévoit que les libéralités entre vifs ou testamentaires se font conformément aux nouvelles règles relatives à l'approbation des libéralités effectuées en faveur des associations sans but lucratif (cf. *supra*). En outre, cette autorisation ne peut être accordée que si la fondation s'est conformée à certaines conditions, c'est-à-dire si elle a déposé et publié ses statuts ou toute modification de ceux-ci, si elle est immatriculée au registre de commerce et des sociétés, si elle a déposé les coordonnées de ses administrateurs, de ses délégués à la gestion journalière et de ses représentants, ainsi que l'adresse précise de son siège et ses comptes annuels depuis sa création.

### 2.- L'introduction d'une réglementation complète et précise du régime de nullité

L'article 56 reprend les nouvelles dispositions prévues par le projet de loi pour réglementer le régime de nullité des associations sans but lucratif, en l'adaptant toutefois aux fondations. De plus, il s'inspire largement du régime de nullité applicable aux sociétés commerciales et prévu par la loi modifiée du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales<sup>121</sup>.

Les causes de nullité d'une fondation sont les suivantes :

- si les statuts ne comportent pas la dénomination de la fondation, la description précise du but en vue duquel elle est constituée, ainsi que des activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ce but ou encore l'indication précise du siège de fondation ;
- si le but en vue duquel la fondation est constituée ou l'une des activités mises en œuvre contrevient à la loi ou est contraire à l'ordre public.

### 3.- L'adoption d'un régime simple, clair et complet de publicité et d'opposabilité aux tiers des actes passés par une fondation

Dans le dessein d'améliorer concrètement la publicité des actes des fondations, les articles 58 et 59 du projet de loi prévoient de nouvelles dispositions qui organisent les modalités et les effets de cette publicité. En substance, les formalités<sup>122</sup> à accomplir pour ces actes et extraits d'actes sont les suivantes :

- dépôt de ceux-ci par la fondation, dans le mois qui suit leur conclusion, au registre de commerce et des sociétés ;
- dans les deux mois de leur dépôt au registre de commerce et des sociétés, publication de ceux-ci au *Mémorial, Recueil des Sociétés et Associations*.

Afin d'assurer l'effectivité de la publicité des actes passés par une fondation, il est désormais expressément prévu que toute personne peut prendre connaissance gratuitement des documents déposés concernant une fondation déterminée.

---

<sup>121</sup> Cf. Dossier Parlementaire n° 6054, Commentaire des articles, p. 47.

<sup>122</sup> Il convient de relever que l'article 66 du projet de loi introduit une sanction spécifique au non-respect de ces formalités de publicité. Ainsi, toute action en justice intentée par une fondation qui n'a pas respecté les formalités ci-dessus rappelées est suspendue. Le juge fixe alors un délai au cours duquel la fondation doit satisfaire à ces obligations de publicité. Et, si la fondation ne satisfait pas à ces obligations dans ce délai, son action en justice est déclarée irrecevable.

#### 4.- L'introduction d'une réglementation complète et précise du régime de dissolution et de liquidation

Le régime de dissolution et de liquidation d'une fondation est calqué sur le régime proposé, pour les associations sans but lucratif, par les articles 32 à 38 du texte<sup>123</sup>.

Tout d'abord, l'article 60 énonce les différentes causes qui sont susceptibles d'entraîner la dissolution judiciaire d'une fondation. Ainsi, le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de la fondation peut prononcer à la requête, soit d'un membre du conseil d'administration, soit d'un tiers intéressé, soit du ministère public, la dissolution de la fondation qui :

- est hors d'état de remplir les engagements qu'elle a contractés ;
- ou affecte son patrimoine ou ses revenus à un but autre que celui en vue duquel elle a été constituée ;
- ou contrevient gravement à ses statuts, à la loi ou à l'ordre public ;
- ou est restée en défaut de satisfaire à l'obligation de déposer les comptes annuels de l'exercice social écoulé et le budget de l'exercice suivant pour deux exercices sociaux consécutifs.

D'autre part, l'article 61 réglemente la procédure de dissolution **judiciaire** d'une fondation. En cas de dissolution judiciaire d'une fondation, le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de la fondation désigne un ou plusieurs liquidateurs qui, après l'acquittement du passif, disposent du patrimoine suivant sa destination prévue par les statuts.

L'article 62 réglemente la procédure de dissolution **volontaire** d'une fondation.

A défaut de disposition statutaire, la décision du conseil d'administration qui prononce la dissolution détermine, après l'acquittement du passif, la destination du patrimoine de la fondation, lequel sera affecté à une autre fondation de droit luxembourgeois et/ou à une association reconnue d'utilité publique, dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute avait été créée.

Dans les deux cas de dissolution (judiciaire ou volontaire), à défaut d'une disposition statutaire et d'une décision du conseil d'administration, les liquidateurs affectent alors le patrimoine à une autre fondation de droit luxembourgeois ou à une association reconnue d'utilité publique, dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été constituée.

*A la page suivante figure un tableau comparé des principales caractéristiques juridiques des a.s.b.l., des a.s.b.l. reconnues d'utilité publique, des fondations et des organisations non gouvernementales.*

---

<sup>123</sup> Cf. Dossier Parlementaire n° 6054, Commentaire des articles, p. 49.

	<b>A.S.B.L.</b>	<b>A.S.B.L. reconnue d'utilité publique</b>	<b>Fondation</b>	<b>ONG</b>
<b>Références juridiques</b>	loi modifiée du 21 avril 1928	loi modifiée du 21 avril 1928	loi du 21 avril 1928 (« établissements d'utilité publique ») ; loi du 4 mars 1994 (« fondations »)	loi du 6 janvier 1996
<b>Objectifs</b>	ni gain ni profit	ni gain ni profit buts d'intérêt général	ni gain ni profit réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif	aide humanitaire, aide au développement
<b>Date d'acquisition de la personnalité juridique</b> <sup>124</sup>	à partir de la publication des statuts au <i>Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations</i>	à partir de la publication des statuts au <i>Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations</i>	à partir du moment où les statuts sont approuvés par arrêté grand-ducal	-
<b>Caractère local/ national/ international</b>	local / national	national	national/international	international
<b>Ressources</b>	fonds privés subventions et subsides de l'Etat dons, legs ou autres contributions	fonds privés subventions et subsides de l'Etat dons, legs ou autres contributions	affectation, par le ou les fondateurs, d'un capital propre permettant à la fondation de remplir sa mission dons, legs ou autres contributions	fonds privés subventions et subsides de l'Etat fonds d'autres ONG dons, legs ou autres contributions
<b>Formalités d'existence</b>	- publication des statuts dans le <i>Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations</i> - dépôt des statuts au registre de commerce et des sociétés - dépôt au greffe du tribunal civil du siège de l'Asbl d'une liste alphabétique des membres	- publication des statuts dans le <i>Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations</i> - dépôt des statuts au registre de commerce et des sociétés - dépôt au greffe du tribunal civil du siège de l'Asbl d'une liste alphabétique des membres - arrêté grand-ducal pour être reconnue d'utilité publique	- publication des statuts dans le <i>Mémorial, Recueil Spécial des Sociétés et Associations</i> - dépôt des statuts au registre de commerce et des sociétés	
<b>Conditions d'existence</b>	agrément ministériel facultatif sauf dans certains cas (p. ex. crèches, parents de jour, ...) il devient obligatoire	agrément ministériel facultatif sauf dans certains cas (p. ex. crèches, parents de jour, ...) il devient obligatoire	arrêté grand-ducal	agrément ministériel (A.S.B.L., fondations et sociétés dotées de la personnalité juridique et reconnues d'utilité publiques peuvent demander l'agrément comme ONG)
<b>Relations avec l'Etat</b>	Possibilité de signer une convention	Possibilité de signer une convention	Possibilité de signer une convention	Possibilité de signer un accord-cadre de coopération
<b>Initiative privée/publique</b>	privée	privée	privée	privée
<b>Avantages</b>		traitement fiscal favorable et prestige	traitement fiscal favorable et prestige	

<sup>124</sup> La « personnalité juridique » peut se définir comme l'« aptitude à être sujet de droit qui est reconnu de plein droit et sans distinction à tous les êtres humains (personnes physiques) et, sous certaines conditions, variables selon leur nature, aux personnes morales » : GUILLIEN R. et VINCENT J. (sous la direction de), « *Lexique des termes juridiques* », Dalloz, 15<sup>ème</sup> édition 2005, p. 463.

**CEPS**  
I N S T E A D

B.P. 48  
L-4501 Differdange  
Tél.: +352 58.58.55-1  
[www.ceps.lu](http://www.ceps.lu)