



HAL
open science

Quand les associations remplacent l'Etat ? n° 163 Revue française d'administration publique

Simon Cottin-Marx, Matthieu Hély, Gilles Jeannot, Maud Simonet

► To cite this version:

Simon Cottin-Marx, Matthieu Hély, Gilles Jeannot, Maud Simonet. Quand les associations remplacent l'Etat ? n° 163 Revue française d'administration publique. pp.463-612, 2017. hal-01680190

HAL Id: hal-01680190

<https://enpc.hal.science/hal-01680190>

Submitted on 20 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction

LA RECOMPOSITION DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS : DÉSENGAGEMENTS ET RÉENGAGEMENTS

[Simon Cottin-Marx](#), [Matthieu Hély](#), [Gilles Jeannot](#), [Maud Simonet](#)

École nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2017/3 N° 163 | pages 463 à 476

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.163.0463

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-3-page-463.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

INTRODUCTION

LA RECOMPOSITION DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS : DÉSENGAGEMENTS ET RÉENGAGEMENTS

Simon COTTIN-MARX

*Sociologue, chercheur associé, LATTS,
université Paris-Est*

Gilles JEANNOT

*Chercheur, LATTS, École nationale des
Ponts et chaussées, université Paris-Est*

Matthieu HÉLY

*Professeur de sociologie Université de
Versailles Saint-Quentin en Yvelines,
laboratoire PRINTEMPS*

Maud SIMONET

Chercheure CNRS, IDHES Nanterre

La question des relations entre l'État et les associations doit être renouvelée en la plaçant dans la perspective plus générale de l'évolution de l'État. Après s'être focalisée, depuis les années 1980, sur la question d'une privatisation ou d'un évidement, la réflexion sur l'État se pose de plus en plus en termes de recomposition : « dilatation verticale et horizontale, brouillage des frontières et enchevêtrement des réseaux » (Wright and Cassese, 1996 ; Le Gales and Scott, 2011). Plus directement et concrètement cette recomposition peut être abordée en termes de nouvelle division du travail comme le suggèrent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec (2016). La décentralisation, la création d'agences, les nouvelles modalités de délégation au secteur privé comme les partenariats publics privés, ou au sein même de l'administration de l'État les conséquences pratiques de la LOLF puis de la RGPP, redistribuent tâches et fonctions (Poupeau, 2013). Poser la question de la division du travail c'est immédiatement et indistinctement poser la question de l'évolution du système de relations, les différents acteurs et leurs modes de fonctionnement. Les récents débats sur l'avenir de la décentralisation ont mis en évidence l'importance des formes d'appel à projets, de concours et de labels (Beal *et al.* 2015). Le développement des agences a ainsi été accompagné de mouvements complémentaires d'autonomisation et de renforcement du contrôle entre administrations centrales et agences exécutives (Hood *et al.*, 1999), les discussions sur les partenariats public privé ont largement porté sur la qualification des risques transférés, les débats sur les réorganisations internes à l'administration d'État ont conduit au passage d'actions centrées sur

la valorisation des ressources humaines au contrôle de l'activité (Jeannot, Guillemot, 2010). Parler de division du travail c'est aussi, si on veut prendre au sérieux la métaphore, s'attacher à la question du travail, des travailleurs et de leurs statuts d'emploi : déstabilisation de l'unicité du modèle du statut avec le renforcement du contrat ou différenciation progressive des trois fonctions publiques (Desmarais *et al.*, 2017 ; Rouban, 2017).

En évoquant un possible glissement, dans le titre de ce dossier de la *Revue française d'administration publique*, « Quand les associations remplacent l'État ? » et quitte à tordre la grammaire en laissant ouverte la question par un point d'interrogation, c'est plus largement la question de l'évolution de la recomposition des relations entre l'État (entendu en un sens générique, c'est-à-dire incluant les collectivités locales) et les associations que nous souhaitons aborder. Il s'agit de tenter de ressaisir ces mutations éparées et qui semblent parfois contradictoires comme un volet particulier de cette nouvelle division du travail de l'État : analyser le nouveau système de relations, les jeux de frontières et les nouvelles formes d'accomplissement de ce travail, sans oublier la question des formes d'emploi.

LES FIGURES DU REMPLACEMENT

En 2011, le premier ministre David Cameron lançait en Grande Bretagne le slogan de la *Big Society* et un ensemble de mesures qui visaient à accompagner un désengagement de l'État des politiques sociales par un soutien à une offre associative alternative. Pour Bach et Kessler (2011 ; 2012), trois principes guident ce projet : le principe de décentralisation et de réduction des dépenses étatiques, le principe de participation de la « société civile » (bénévolat) et le principe d'ouverture, de partenariat et de concurrence avec le « secteur privé ». Vingt ans plus tôt, aux États-Unis, Georges Bush Senior sous le slogan « Thousand points of light » proposait de même de mettre au premier plan les associations dans la prise en charge de l'action sociale. Un tel slogan visant explicitement à substituer les associations à l'action de l'administration publique n'a pas été repris en France : cela veut-il dire pour autant que certaines pratiques équivalentes n'ont pas cours ?

Cette question du remplacement est, en un premier sens, une question classique de la science administrative. De manière récurrente les pouvoirs publics ont pu, pour des raisons de commodité, adopter la forme associative pour des actions qu'ils initiaient et dirigeaient (Abrioux, 2010). Elles ont pu être de « purs opérateurs fonctionnels » (Lafore, 2010). Cette situation a été discutée depuis les années 1970. Dans sa thèse, Garrigou-Lagrange (1970) écrit : « il suffit d'un examen rapide de la vie administrative française contemporaine pour constater l'utilisation fréquente de l'association comme instrument de l'administration ». Il pointe les pratiques administratives étatiques interventionnistes vis-à-vis des associations : le « recours à la formule de l'association de droit privé » permettant de fuir les contraintes du droit public, de contourner les règles strictes d'embauche dans la fonction publique et d'échapper aux normes en vigueur. Ces « instruments de l'administration » (Garrigou-Lagrange, 1970, 230) sont aussi pour Jean-Paul Négrin (1980) un moyen pour l'administration d'agir à moindre coût. Cette forme de délégation a été particulièrement développée au niveau local : les municipalités déléguant de plus en plus fréquemment la gestion de certains services à la population à des associations para-publiques. (Balme, 1987 ; Petrella, Richez Battesti, 2012). Le cas de l'AVISE, organisme de statut associatif créé à l'initiative de la Caisse des dépôts et du ministère de l'emploi et à qui est délégué le budget de mise en œuvre de prestations de conseil dans

le milieu associatif, évoqué dans ce dossier, à la fois par Simon Cottin-Marx et Matthieu Hély au sujet du rôle joué par Hugues Sibille, alors délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale, semble un exemple contemporain de ces opérateurs fonctionnels purs. Cette pure délégation pose alors de manière récurrente la question juridique de la « gestion de fait » (Dreyfus *et al.*, 2009). Plus récemment encore avec la LOLF s'est posée la question de savoir si les comptes de certaines associations pouvaient être intégrés dans le budget de l'État en tant qu'opérateurs de l'État. Toutefois le nombre d'organismes de statut associatif retenu dans le « jaune » du budget de l'État reste très limité (quelques organismes culturels comme l'Ensemble inter-contemporain ou l'Orchestre de Paris...).

La question de l'opérateur fonctionnel pur ne recouvre cependant qu'une partie du sujet et ne correspond pas à ce qui était en jeu dans les projets « Big society » et « Thousand points of light ». À une toute autre échelle, en effet, ce sont de grands pans de la vie collective et des services médicaux, éducatifs, sportifs et sociaux qui sont co-définis et co-produits par les associations et les pouvoirs publics. Tout l'enjeu est alors d'apprécier si, dans cette « co-production », ce sont les pouvoirs publics qui viennent appuyer une initiative autonome de la société civile (Laville, Nysens, 2001 ; Marival, 2011) qu'ils jugent pertinente ou si ce sont les associations qui sont enrôlées pour la mise en œuvre de politiques définies par ces pouvoirs publics. La réponse n'est jamais tranchée, cependant plusieurs articles sectoriels dans ce dossier permettent de saisir les inflexions récentes vers la seconde interprétation. Dans le cas du secteur du handicap, l'offre de prestation a depuis les origines été largement portée par le secteur associatif, à la fois dans une concertation générale avec les pouvoirs publics et avec des incitations particulières par ceux-ci à développer tel ou tel aspect de l'offre. Magali Robelet, dans ce dossier, suggère cependant que la capacité des pouvoirs publics à diriger l'offre associative va croissant. Dans le secteur de la protection de la nature, là aussi, les membres des associations naturalistes ont toujours contribué activement à la production de connaissances éparses sur la vie sauvage. Agnes Fortier et Pierre Alphandery décrivent toutefois une systématisation de la mobilisation des ressources associatives pour les collectes de données à travers le Système d'information sur la nature et les paysages, ce qui, en l'occurrence, ne va pas sans résistance d'une partie des associations concernées. Francis Lebon et Maud Simonet rappellent que, si les grandes associations du secteur associatif ont bien pesé dans la promotion du projet de transformation des rythmes scolaires, elles ont aussi été enrôlées de manière assez intensive lors de la mise en œuvre du nouveau rythme scolaire pour mettre en œuvre, dans les délais, des activités péri-scolaires sur une grande partie du territoire.

Ces exemples suggèrent que la figure du remplacement, si elle est utile pour pointer l'enjeu, ne saurait épuiser le sujet et qu'il faut pousser plus loin l'enquête sur la recomposition des relations entre pouvoirs publics et associations et observer des glissements, progressifs mais néanmoins tangibles, dans les formes de circulation des financements, dans les modalités de pilotage/contrôle, dans les articulations avec le privé lucratif et les fondations ou dans les formes de l'emploi.

DES SUBVENTIONS AUX MARCHÉS PUBLICS ET À LA DÉPENSE FISCALE

Les modalités de circulation des fonds publics offrent la première prise, la plus tangible, pour saisir la recomposition des relations entre l'État et les associations. Viviane

Tchernogog (2013) grâce à ses enquêtes répétées sur les associations a apporté des éléments importants à la connaissance de l'évolution des engagements financiers des pouvoirs publics vis-à-vis des associations dont elle donne une synthèse dans ce dossier.

La transformation la plus remarquable est le passage progressif de la subvention au marché public et au financement par les usagers. Entre 2005 et 2012 les subventions publiques ont baissé annuellement à un rythme de 3 % alors que la commande publique a augmenté dans la même période à un rythme de 9 %. Ainsi selon Vivianne Tchernogog, « en quelques années le partenariat public s'est considérablement modifié, et il est passé progressivement d'une logique d'accompagnement de l'action des associations à une logique d'instrumentalisation des associations désormais outil des politiques publiques ». Par ailleurs, il est remarquable de noter que « les ressources privées – dons, mécénat, et surtout ventes aux usagers – ont augmenté à un rythme deux fois plus rapide que les ressources publiques, accompagnant ainsi l'augmentation du poids du secteur associatif dans l'économie » (Tchernogog, 2013). L'État n'est pas étranger à cet appel croissant au financement par l'utilisateur : il l'incite même fortement, directement ou indirectement, et ce au profit de l'emploi associatif. Cette incitation passe par plusieurs formes, que ce soit par la péremption et la dégressivité des contrats aidés, par l'incertitude qui pèse sur ses financements à destination du monde associatif, ou encore par la promotion et l'accompagnement à développer ce type de ressources, *etc.* Cette tendance générale est différenciée selon deux dimensions importantes : les financeurs publics et les secteurs. On observe ainsi dans le budget des associations une croissance de la part des financements des départements et des régions au détriment de celle de l'État et des communes. Parallèlement alors que certains secteurs comme la santé et l'éducation sont largement dominés par les marchés publics, ceux de la culture ou du sport sont encore soutenus par voie de subventions.

Il faut aussi s'arrêter un instant sur un aspect moins développé dans ce dossier : la croissance de la dépense fiscale affectée aux associations. Les incitations fiscales aux dons existent en France depuis 1954, année où la première loi fiscale précisant les modalités de déduction des dons a été adoptée. Ce qui contraste avec les pays de tradition anglo-saxonne, où la philanthropie a bénéficié d'un soutien fiscal plus précoce, comme le montre l'historien Oliver Zunz (2011) à partir du cas des États-Unis qui ont développé des déductions d'impôt dès le début du XX^e siècle. Mais c'est à la fin des années 1980 que tout va s'accélérer. En 1987, Edouard Balladur, ministre de l'économie, fait adopter la première loi visant à développer le mécénat¹. Par la suite, après la disparition brutale de Michel Colucci, en juin 1986, la loi dite « Coluche » est adoptée. Il s'agit d'un dispositif de la loi de finances pour 1989 qui inscrit dans l'article 238 bis du Code général des impôts l'octroi d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % du montant de versements en faveur du soutien à la fourniture gratuite en France de repas à des personnes en difficulté (dans certaines limites de montant). La plupart des gouvernements successifs vont poursuivre cette politique d'incitation aux dons des particuliers et des entreprises. Ainsi, le taux de réduction a-t-il augmenté une première fois en 1996, passant de 40 % à 50 %, puis de 50 % à 60 % en 2003 et enfin de 60 % à 66 % en 2005 (Fack et Landais, 2009).

Parallèlement à une politique accommodante en matière de dons, l'État a également favorisé la structuration des fondations. La loi du 1^{er} août 2003, relative au mécénat, aux associations et aux fondations a aussi fortement contribué à la diffusion des pratiques de mécénat parmi les entreprises lucratives. Elle offre en effet la possibilité pour les salariés

1. Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

d'une entreprise ayant créé une fondation d'entreprise de faire des dons à cette fondation et de bénéficier à ce titre d'une réduction d'impôt. Elle élève simultanément la réduction d'impôt liée aux dons des entreprises à 60 % du montant du versement (contre 33% maximum auparavant) et le plafond maximum des versements au titre du mécénat à 5 % du chiffre d'affaires (au lieu de 3,25 % maximum avant).

Le tableau ci-dessous représente l'évolution des subventions publiques de l'État, recensées annuellement dans le cadre des lois de finances (« Jaunes budgétaires » du PLF), et l'estimation du coût fiscal des exonérations pratiquées au bénéfice des ménages et les entreprises.

Tableau n° 1 : Évolution comparée des exonérations fiscales et des subventions publiques de l'État au bénéfice du monde associatif depuis 2007²

PLF	2009	2010	2012	2013	2014
Année d'observation	2007	2008	2010	2011	2012
Nombre d'associations bénéficiaires (cumul possible)	17 314	16 719	20 194	21 167	31 851
Subventions publiques de l'Etat aux associations (PLF)	1 044 524 974 €	1 165 259 511 €	1 483 995 024 €	1 229 852 765 €	1 855 004 905 €
Ratio montant subv/asso	60 328 €	69 697 €	73 487 €	58 102 €	58 240 €
Avantage fiscal particuliers	835 000 000 €	925 000 000 €	1 000 000 000 €	1 090 000 000 €	1 190 000 000 €
Avantage fiscal entreprises	235 000 000 €	285 000 000 €	331 000 000 €	570 000 000 €	700 000 000 €
Cumul coût fiscal des réductions d'impôt (particuliers et entreprises)	1 070 000 000 €	1 210 000 000 €	1 331 000 000 €	1 660 000 000 €	1 890 000 000 €

Source : Projets annuels de loi de finances et Bachelier, 2013.

Depuis l'année 2012 (observation en 2014), le montant des exonérations fiscales est devenu supérieur à celui des subventions directement versées par l'État au monde associatif (Buffet, 2014). Bien sûr, les commandes publiques réalisées par les collectivités territoriales ne sont pas prises en compte par ces données, et nous ne pouvons nous limiter aux seules subventions des administrations centrales pour établir un bilan précis de l'intégralité des contributions publiques en faveur du monde associatif. Et par ailleurs,

2. Ce tableau est extrait du manuscrit d'habilitation à diriger des recherches de Matthieu Hély. Hély, Matthieu, « Une sociologie historique des pratiques associatives », Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 2015. Consultable en ligne sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01419858>.

l'argent donné aux associations, n'est pas de même nature que l'argent non prélevé sur les contribuables. Le contraste est néanmoins frappant.

À ces deux mutations des modalités de soutien aux associations, le développement des marchés publics et du paiement par les usagers et celui de la dépense fiscale font écho deux autres transformations : celles d'une part affectant les modalités de contrôle et de pilotage, et, d'autre part, de nouvelles intrications entre acteurs publics et privés.

GOVERNEMENT À DISTANCE ET ORIENTATION EN DOUCEUR

Le secteur du handicap, abordé dans ce dossier par Magali Robelet, illustre tout particulièrement les transformations des formes d'interactions et de contrôle entre administrations et associations. Dans ce secteur, l'offre d'équipement a été historiquement promue par quelques mouvements associatifs mus par des convictions particulières, comme l'approche centrée autour des parents ou le rôle de l'instituteur et de la participation des enfants. Cette offre ne s'est cependant pas déployée sans la supervision des pouvoirs publics qui contribuaient en particulier, via les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, à ce qu'on ne trouve pas sur le même territoire le même type d'établissement pour le même type de public. Ces mêmes inspecteurs assuraient également un contrôle budgétaire renforcé depuis la décentralisation et pouvaient inciter les associations présentes à prendre en charge des demandes nouvelles ou non couvertes. Les associations qui agissent ainsi en tant qu'opérateurs de la politique publique de prise en charge du handicap peuvent répondre à de telles demandes de la part des pouvoirs publics à condition qu'elles n'entrent pas en conflit avec leurs objectifs et principes fondateurs. La situation qui prévalait à l'origine de la création de ces associations n'était donc en aucun cas une situation de pure autonomie et d'absence de contrôle. Magali Robelet reprend la notion de gouvernement à distance (Epstein, 2005) pour caractériser cette nouvelle manière d'orienter l'action des associations.

Cependant les outils de contrôle vont progressivement se transformer. Les pouvoirs publics se préoccupent désormais du profil des associations : claire distinction entre les fonctions militantes et les fonctions de gestion qui doivent être professionnalisées (droit, finances, ressources humaines, gestion du patrimoine) et mise en cause des petites associations ne gérant qu'un seul établissement. Cette orientation s'insinue en particulier dans la relation avec les associations au travers de la contractualisation qui fixe les orientations générales en laissant les opérateurs libres des moyens de mise en œuvre (Pugeault, 2009 ; Perrot, 2008). Les appels à projets de l'Etat traités de manière impersonnelle par une commission de sélection et selon une grille censée être objective, remplacent l'activité de négociation avec les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, ceux-ci voyant leur rôle transformé avec la création des agences régionales de santé en 2010. Cela conduit à des mouvements importants de concentration des associations, mais aussi d'alignement de l'offre sur les orientations fixées par la puissance publique.

Ces nouvelles contraintes économiques peuvent être également accompagnées de modalités plus souples d'orientation des choix gestionnaires des associations. Le diagnostic local d'accompagnement, dont la genèse est présentée dans ce dossier par Simon Cottin-Marx, permet ainsi d'illustrer la manière dont les associations sont amenées en douceur à se couler dans les orientations publiques. Il s'agit d'une offre gratuite de conseil en gestion qui peut se traduire par un simple diagnostic rapide, par la participation à des

formations ou par le paiement de journées de consultance (Cottin-Marx, 2016). Cette offre, qui répond à une demande autonome des associations ou qui se trouve être incitée par leurs financeurs, est portée par un organisme de statut associatif régi par la loi du 1^{er} juillet 1901. Les conseillers et consultants mobilisés sont issus pour la plupart du milieu associatif et parmi les règles de bonne gestion mises en avant figurent les objectifs de protection des emplois et de respect de la législation en vigueur. Cependant cette activité de conseil, couplée avec la difficulté croissante à remporter des marchés publics dans une situation de concurrence amène tout naturellement les dirigeants des associations à prendre à leur compte la nécessité de se regrouper avec d'autres, de réduire le nombre d'emplois, de générer de l'activité bénévole ou d'investir des marchés privés complémentaires pour équilibrer leurs budgets.

Ces formes d'orientation de l'action des associations par les pouvoirs publics ne sont pas spécifiques aux relations avec le secteur associatif et ressemblent à ce que l'on observe au quotidien par exemple dans le monde de l'université. Dans le cas des associations, cela pose cependant la question de l'alignement du projet associatif sur les commandes de l'administration. Nous retrouvons ici ce que Michael Lipsky avait repéré il y a 25 ans à propos du projet américain précité « Thousand points of light » (Lipsky, Smith, 1989-1990). Ce programme produisait un effet paradoxal à la fois de renforcement des moyens offerts aux associations et d'alignement des pratiques des associations sur celles des administrations. De la même manière les dirigeants des associations voient que l'intérêt bien compris de leur organisation – en premier lieu en matière de préservation de l'emploi – est de se plier à ces incitations qui ne sont jamais des obligations mais toujours des opportunités à saisir.

BROUILLAGE DE FRONTIÈRES AVEC LE PRIVÉ LUCRATIF

Ce qui se joue actuellement ne peut pas être totalement compris au travers du seul face à face pouvoirs publics / associations, mais doit également intégrer la relation au secteur privé lucratif et le rôle des fondations. Les exemples étrangers ouvrent ici des perspectives nouvelles à notre réflexion. L'argument central de Hélène Balazard, Matt Scott et Robert Fisher dans ce dossier, est que derrière la rhétorique pro-développement communautaire du projet de *Big-society*, les mécanismes de financement qui permettent une mise en concurrence d'opérateurs non lucratifs et lucratifs ont conduit de fait plutôt à un transfert vers le privé lucratif. Les États-Unis offrent aussi des combinaisons hybrides originales. Les *Business Improvement Districts* (décryptés dans ce dossier par Natalie Benelli) présentent un niveau plus avancé encore de transfert au secteur privé non lucratif, car dans ce cas ce sont non plus seulement des services qui sont transférés mais des prérogatives de puissances publiques et la possibilité de lever une taxe. Dans l'enquête qu'ils ont menée sur les transformations du travail dans le service public municipal des parcs de la ville de New York, John Krinsky et Maud Simonet (2017) soulignent que le brouillage des frontières et des responsabilités institutionnelles entre l'État local et les associations et fondations engagées dans la restauration et l'entretien des parcs de la ville n'a jamais été aussi visible que dans la carte de visite « à double face » que leur a tendu une de leurs interviewées, administratrice d'un parc en dehors de Manhattan. D'un côté, le côté blanc, figurait son nom suivi du titre « Executive Director » et de l'icône de l'association de préservation de la nature qu'elle dirigeait. De l'autre côté de la carte de

visite, le côté vert, c'est le symbole du département des parcs qui apparaît et la personne est présentée comme employée par la municipalité. Le même email figure des deux côtés de la carte : le nom de l'administratrice suivi de « @parks.nyc.gov ». Il semble bien que l'on puisse interpréter cela *à la fois* comme une privatisation du secteur public tout comme une publicisation, voire une bureaucratisation de l'associatif. Sylvain Lefevre et Anabelle Berthiaume, dans ce dossier, abordent dans le cas canadien, les partenariats à trois entre les pouvoirs publics, d'importantes fondations privées et les associations communautaires. Ils montrent comment s'impose par ce canal une orientation de l'action publique autour du paradigme de « l'investissement social » qui limite fortement le champ de pertinence de l'intervention des associations aux actions centrées sur l'éducation des personnes les plus jeunes. Avec l'arrivée de fonds privés, c'est ainsi une conception non seulement des modalités de gestion du privé, mais de l'efficacité de l'action engagée marquée par un modèle du privé qui se trouve légitimée.

Même si ces intrications entre pouvoirs publics, secteur privé lucratif, fondations et associations peuvent nous apparaître encore exotiques, Mathieu Hely, dans ce dossier, attire notre attention sur des transformations qui, en France, portent en germe des orientations comparables. Certains acteurs associatifs de poids comme le groupe SOS³ jouent volontairement du brouillage des images entre les secteurs privés lucratifs et non lucratifs (Gérome, 2015). L'introduction discrète d'un équivalent des *social impacts bonds* s'inscrit aussi dans ce mouvement. Cette pratique développée aux États-Unis à l'époque de Barack Obama consiste à rémunérer une intervention sociale d'un opérateur privé non plus en amont en fonction des moyens engagés mais en aval en fonction des résultats obtenus. Il s'agit en fait de miser sur une action sociale comme si un actionnaire misait sur l'idée d'une *start up*. L'influence persistante de personnalités comme Hugues Sibille auteur d'un rapport sur les *social impact bonds*⁴, Jean-Marc Borello (à la tête du groupe SOS) ou Catherine Barbaroux (présidente de l'ADIE⁵ qui a développé les premiers *social impact bonds*) peut se lire dans les glissements observés dans la loi sur l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 comme dans les orientations du nouveau gouvernement. Les profils de cette nouvelle génération de dirigeants d'associations contrastent avec les figures des hauts fonctionnaires (René Lenoir, François Bloch-Lainé, Hubert Prévost...) qui ont contribué auparavant à l'auto-structuration du monde associatif en quelques réseaux inter-associatifs depuis les années 1980-90, de la Fabrique associative Fonda⁶ à la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) (aujourd'hui « Le mouvement associatif ») en passant par le Conseil national pour la vie associative (CNVA).

Ces nouvelles tendances, jointes au développement des fondations et du mécénat évoqué précédemment, participent d'une recomposition du rôle social attribué à l'entreprise dans la prise en charge de « l'intérêt général » comme l'illustre la série d'entretiens avec des personnalités du monde associatif, des hauts fonctionnaires et des dirigeants des grandes sociétés multinationales coordonnés par Julien Damon dans le cadre d'une réflexion menée au sein de l'Institut Montaigne (Damon et Institut Montaigne, 2013). Les motivations des chefs d'entreprises et des cadres dirigeants peuvent être de plusieurs ordres comme le relèvent l'enquête d'Anne Bory menée auprès d'un groupe de luxe et d'une société transnationale de protection financière (Bory, 2013) : « les motifs sont

3. Organisation spécialisée dans l'action sociale qui regroupe des entreprises et des associations.

4. *Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social ? Innover financièrement pour innover socialement*, Rapport du comité français sur l'investissement à impact social, septembre 2014, 151 p.

5. Association pour le droit à l'initiative économique. Elle est spécialisée dans le microcrédit.

6. Créée en 1981, aujourd'hui *think tank* dédié à l'associatif.

d'ordre altruiste ou moral attribuant une responsabilité particulière aux entreprises prospères, la nécessité d'offrir à la gestion des ressources humaines un outil performant, et le désir d'améliorer l'image externe de l'entreprise ». La vertu et le désintéressement incarnés par le monde associatif ne sont aucunement incompatibles avec l'idéologie du nouvel esprit du capitalisme, bien au contraire. En revanche, les associations demeurent subordonnées aux critères des entreprises pour la sélection des causes légitimes et dignes d'être publiquement soutenues. Et surtout, comme l'explique le cas des fondations canadiennes, c'est un tout autre rapport à l'efficacité de l'action sociale qui diffuse de l'entreprise vers l'administration par ce canal. Si, pendant de très nombreuses années, la question du transfert du privé vers le public a porté sur la question de la méthode, le « management », c'est maintenant plus qu'une manière de faire, une manière de prioriser le contenu de l'action qui est en jeu.

LES ASSOCIATIONS, DES VECTEURS DE LA DIVERSIFICATION DES FORMES D'EMPLOI

Aborder la question de l'État et des associations sous l'angle de l'emploi, c'est considérer deux sujets partiellement entrelacés. Le premier est le fait que l'État a mobilisé le secteur associatif comme support de politiques de soutien à l'emploi en en faisant un des réceptacles de ses emplois aidés. Le second est le fait que lorsqu'une mission ou un service est accompli par une association plutôt que par une administration, cela ne représente pas seulement un changement d'organisation mais aussi un changement de statut de ceux qui accomplissent au quotidien cette mission ou qui délivrent ce service. L'enjeu contemporain, et qui entremêle ces deux dimensions, est que la différence des positions d'emploi oppose de plus en plus, au statut des fonctionnaires, diverses formes de positions précaires et de bénévoles.

Depuis les années 1980, l'État (et les régions dans une moindre mesure) a créé différents dispositifs d'aides à l'emploi qui vont largement bénéficier au secteur non-marchand (Gomel, 2006). Ils vont prendre divers noms : les travaux d'utilité collective (TUC), les contrats emploi solidarité (CES), les contrats emploi consolidés (CEC), les contrats emploi ville (CEV), les emplois initiative locale (EIL), les emplois jeunes (NSEJ), les emplois d'avenir, le contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE), le contrat d'avenir, *etc.* Derrière cette multitude d'acronymes et d'appellations, on trouve un ensemble d'aides étatiques à l'emploi communément appelés « contrats aidés », qui prennent la forme d'une subvention à l'embauche. L'impact de ces politiques de l'emploi est loin d'être négligeable. Le programme « Nouveaux Services – Nouveaux Emplois », qui porte les emplois jeunes à partir de 1997 avait par exemple pour objectif la création de 350 000 postes en trois ans. À la fin du programme, c'est près de 500 000 jeunes qui ont bénéficié de ces emplois aidés (Gomel et Lopez, 2012), dont on peut considérer qu'un tiers ont été embauchés dans les associations (Bellamy, 2001). Les associations se retrouvent au cœur de ces politiques de l'emploi volontaristes, qui consacrent en effet le secteur non marchand (établissements publics, collectivités locales) comme le cadre privilégié de la politique d'insertion professionnelle. L'État a choisi d'en faire un secteur de « transition » pour les publics en difficulté. Ainsi, contrairement au secteur marchand, le niveau de l'emploi dans le secteur non marchand ne dépend pas de la conjoncture économique, la création d'emplois publics subventionnés étant plus active lorsque le chômage est plus

élevé (Guitton, 1999). Les associations sont utilisées comme réceptacles des publics à insérer sur le marché du travail : elles sont une variable d'ajustement de la politique de l'emploi. Plus récemment le développement du service civique qui a concerné 100 000 jeunes en 2016, même s'il n'a pas été conçu comme une forme d'emploi aidé comme le rappelle Yannick Blanc dans ce dossier, participe d'une offre de main-d'œuvre pour les associations mais aussi pour certains établissements publics. Simon Cottin-Marx, montre lui aussi dans ce dossier comment la politique publique de soutien aux associations est devenue également, sinon d'abord, une composante des politiques d'emploi.

Par ailleurs les pouvoirs publics ont pu contribuer, via les marchés publics à destination des associations, à dégrader les conditions d'emploi pour l'exercice de missions publiques. Quand les travailleurs associatifs se substituent aujourd'hui, totalement ou partiellement, aux fonctionnaires dans l'exercice des missions de service public, ce sont alors dans le même temps les statuts d'emploi qui changent et qui se dégradent potentiellement puisque le niveau de précarité des emplois est non seulement plus élevé que dans le public mais aussi que dans le secteur privé à but lucratif (Cunningham et Philip, 2014 ; Davies, 2011 ; Hély, 2009). Cela nourrit aussi un mouvement de « bénévolisation » de l'activité publique (Simonet, 2010).

Ce thème des conditions d'emploi revient à plusieurs reprises dans ce dossier. L'article de Nathalie Benelli sur la propreté à New York, permet de montrer comment les mêmes fonctions peuvent être assurées par des éboueurs fonctionnaires de la ville, par des agents privés nettement moins payés, par des bénéficiaires de programmes sociaux (par exemples des drogués en cure de désintoxication) ou par des personnes condamnées à des tâches d'utilité collective. Ici encore, le détour américain, produit un effet de loupe, mais cette tendance à la diversification des statuts d'emploi se retrouve aussi dans le cadre français. Agnès Fortier et Pierre Alphantery montrent comment les bénévoles sont enrôlés par l'administration dans des programmes de collecte systématique d'information sur la biodiversité. Francis Lebon et Maud Simonet mettent en avant dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires la conjugaison d'emplois vacataires et de personnels bénévoles pour mener des actions de formation proches de celles accomplies par les fonctionnaires de l'éducation nationale. On peut aussi s'interroger sur le statut très particulier des jeunes en service civique au sein des associations, « au nom de l'engagement et de la citoyenneté ». Alors que l'on pouvait noter des rapprochements entre le public et le privé en général pour les formes d'encadrement de l'activité (Guillemot *et al*, 2009), les associations apparaissent comme des vecteurs d'une différenciation croissante des formes d'emploi pour des prestations proches.

DÉSENGAGEMENTS ET RÉENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

On le voit bien, l'enjeu ici n'est donc pas de savoir si les associations seraient en train de « remplacer » l'État, mais bien d'analyser en finesse et dans toute leur ambivalence ces nouvelles formes de mise en œuvre de l'action publique qui articulent, agrègent, hybrident ou superposent le public et le privé, dans ses modalités non lucratives mais aussi parfois lucratives. Comme le met bien en lumière la comparaison des différents travaux ici réunis, ces nouvelles formes de mise en œuvre de l'action publique sont plurielles. Elles le sont dans leur affichage comme dans leurs instruments, dans les répertoires symboliques qu'elles vont mobiliser comme dans les répertoires d'action sur

lesquels elles vont s'appuyer : de la citoyenneté à l'efficacité, des appels d'offre aux partenariats publics-privés. Comme les travaux de la nouvelle géographie urbaine l'ont bien mis en lumière, les voies de la néolibéralisation sont diverses et ancrées localement. À ce titre, l'exemple de la mise en œuvre des rythmes scolaires est pour le moins parlant. La même politique se décline en effet sous des formes de gouvernementalité différentes sur différents territoires : ici ce sont les associations qui prennent en charge les nouvelles activités éducatives, là ce sont les municipalités qui le font directement. « Inégales mais combinées », les modes de recomposition de l'État se donnent ainsi à voir sous différentes facettes en fonction des échelles auxquelles on les observe.

De grandes lignes se dessinent cependant dans ces évolutions. Des modalités de financements et de contrôles mettent progressivement les associations en position de prestataires en concurrence pour la mise en œuvre des politiques publiques. Une activité plus serrée de normalisation et de contrôle joue sur la taille des associations, leur mode de gestion dans la visée à la fois de les rendre plus performantes dans leurs prestations pour le compte de l'administration et potentiellement plus capables de vendre des services à des clients. Des formes d'hybridations grandissantes entre le secteur privé lucratif, les fondations et les associations à but non lucratif brouillent encore les frontières. Enfin les associations apparaissent comme les vecteurs privilégiés de formes d'emplois de plus en plus précaires qui contrastent avec le statut des fonctionnaires qui peuvent dans certains cas exercer les mêmes missions. Certaines de ces évolutions (comme celles concernant les finances) sont clairement marquées, d'autres (comme les formes hybrides entre privé lucratif et non lucratifs) apparaissent comme des premiers signes d'évaluation à confirmer. Ces tendances s'inscrivent, au moins en partie, dans le mouvement de convergence au niveau international des institutions sans but lucratif (Salamon, 2010) que rappelle la synthèse d'Edith Archambault dans ce dossier : impact du *New public management*, diffusion d'outils tels que les bons ou *vouchers* permettant de faire passer les subventions publiques au travers des choix effectués par des usagers ou précarisation de l'emploi associatif.

Ce sont ainsi tout à la fois des désengagements et des réengagements que l'on observe. Si le mouvement associatif peut pointer à juste titre ici ou là une baisse des interventions publiques et le retrait marqué dans certains secteurs, et si la question d'un désengagement a été relancée avec la mise en cause d'une partie des emplois aidés au moment où sort ce dossier, la balance finale ne penche pas vers le moins d'argent public mais vers l'argent autrement. Les petites associations qui vivent de subventions peuvent bien éprouver un désengagement des pouvoirs publics, mais par ailleurs les associations plus importantes capables de se mettre en réseau et de capter les marchés publics peuvent se développer. Les pouvoirs publics invitent les associations à se tourner vers la vente de services comme alternative à leur soutien, mais dans le même temps ils usent de la dépense fiscale pour accompagner les dons. Les modalités nouvelles de *reporting* des associations sont loin de supprimer la bureaucratie mais la réinvente (Hibou, 2012). Si, par exemple, le nombre de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse est en régression, des moyens plus importants sont accordés pour la mise à disposition de consultants privés (Angot, Cottin-Marx, 2015). L'État suscite le bénévolat en remplacement de l'emploi public, puis de l'emploi associatif pour la délivrance de services publics, mais par ailleurs il finance massivement des semi-emplois *via* le service civique.

La recomposition des relations entre les pouvoirs publics et les associations doit ainsi être appréhendée comme un chapitre nécessaire à une compréhension de la recomposition de l'État au même titre que le développement des agences, ou les partenariats publics privés. La compréhension du développement des associations gagnera en effet de cette comparaison. On retrouve ici une caractéristique souvent soulignée de l'État

néolibéral qui n'est pas seulement un arbitre sur le bord du chemin mais qui se réengage sous d'autres formes (Dardot, Laval, 2009).

En retour, l'analyse des relations entre l'État et les associations permet d'enrichir la compréhension de la recomposition de l'État sur certains aspects. Nous pouvons ici, pour finir, mettre en avant deux points. En premier lieu, les nouveaux jeux à trois entre pouvoirs publics et associations participent de la diffusion d'une conception très particulière de l'efficacité sociale qui pourrait s'étendre à d'autres formes d'intervention publique. La notion d'investissement social, au cœur de l'exemple canadien des partenariats entre le public et les associations philanthropiques ou des *social impacts bonds* américains et dont on voit quelques premières transcriptions françaises, ajoute un chapitre nouveau à l'histoire ancienne des transferts du privé vers le public. Ce ne sont plus maintenant seulement des méthodes de gestion mais la conception de ce que sont des actions pertinentes qui est transférée. Cela conduit de fait potentiellement à négliger des publics qui, selon cette logique, ne seraient pas de bons placements. En second lieu, ce qui se joue sur la question de l'emploi dans les associations pourrait avoir des impacts sur les formes de l'emploi dans les administrations. En effet si, par exemple, le développement des agences a pu favoriser le développement des emplois contractuels (Peyrin, 2017), le passage par les associations ouvre encore plus largement la palette des formes de mise à disposition de travailleurs et de précarité de l'emploi. En retour, ces opportunités mettent indirectement une pression sur l'emploi public en général : comme l'illustre de manière pédagogique le cas de la propreté à New-York, la comparaison des salaires ne peut être évitée. Alors que le développement des agences a pu contribuer à miser à nouveau sur les contrats à durée déterminée dans l'administration, les expériences des associations pourraient participer de la diffusion de formes d'emploi encore plus précaires ou de bénévolat.

Références bibliographiques

- Abrioux, Florence (2010), « Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ? Introduction », *Management & Avenir*, n° 40, p. 186-204.
- Angot, Sylvère ; Cottin-Marx, Simon (2015) « Accompagner les associations. De l'éducation populaire aux politiques de l'emploi. », *Mouvements*, n° 81, p. 60-69.
- Bach, Stephen ; Kessler, Ian (2011), « The Citizen-Consumer as Industrial Relations Actor: New Ways of Working and the End-User in Social Care », *British Journal of Industrial Relations*, 49, 1, p. 80-102.
- Bach, Stephen ; Kessler, Ian (2012), « The modernisation of the public services and employee relations: targeted change », *Management, work and organisations*, BFI Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Bachelier, Gilles (2013), « Rapport sur les règles de territorialité du régime fiscal du mécénat », Conseil d'État.
- Balme, Richard (1987), « La participation aux associations et le pouvoir municipal », *Revue française de sociologie*, p. 601-639.
- Béal, Vincent ; Epstein, Renaud ; Pinson, Gilles (2015), « La circulation croisée », *Gouvernement et action publique*, (3), 103-127.
- Bellamy, Vanessa (2001), « Le programme «nouveaux services, emplois jeunes» en 2000 : près d'un tiers des embauches effectuées par des associations », *Premières synthèses DARES*, septembre, n° 36.

- Bezes, Philippe ; Le Lidec, Patrick (2016), « Politiques de l'organisation, les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, n° 3, p. 407-433.
- Bory, Anne (2013), « Le bénévolat d'entreprise en France: une rencontre du privé et du public sous influences étasuniennes », *Travail et emploi*, 133.
- Buffet, Marie-Georges (2014), « Rapport de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle », 1731, Assemblée Nationale.
- Chauvière, Michel (2007), *Trop de gestion tue le social : essai sur une discrète chalandisation*, La découverte.
- Cottin-Marx, Simon (2016), *Professionnaliser pour « marchandiser » (et inversement). Quand l'État accompagne les associations employeuses*, Thèse de doctorat de l'université de Paris-Est.
- Cunningham, Ian; James, Philip (2014), « Public service outsourcing and its employment implications in an era of austerity: the case of British social care », *Competition and Change*, 18(1), 1-19.
- Damon, Julien ; Institut Montaigne (2013), *Intérêt général, que peut l'entreprise ? : Entretiens croisés*, Manitoaba-les Belles lettres, 2013, 170 p.
- Dardot, Pierre ; Laval, Christian (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris.
- Davies, Steve (2011), « Outsourcing and the voluntary sector : A review of the evolving policy landscape », in Ian Cunningham and Philip James, *Voluntary Organisations and Public Service Delivery*, New York, Routledge, p. 15-36.
- Desmarais, Céline ; Jeannot, Gilles ; Louvel, Séverine ; Pernot, Jean-Marie ; Saglio, Jean, & Ughetto, Pascal (2007), « Gestion des personnels publics : évolutions récentes et perspectives », *La revue de l'IREs*, (1), 111-137.
- Dreyfus, Jean-David ; Groud, Hervé ; Pugeault, Serge (dir.) (2009), *Associations et collectivités, les liaisons dangereuses*, L'Harmattan.
- Epstein, Renaud (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, p. 96-111.
- Fack, Gabrielle ; Landais, Camille, 2009, « Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ? », *Économie et statistique*, 427-428.
- Garrigou-Lagrange, Jean-Marie (1970), *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Paris, LGDJ.
- Gérome, Clément (2015), « Les entrepreneurs sociaux à l'assaut du monde associatif, *Mouvements*, n° 81, p. 51-59.
- Gomel, Bernard ; Lopez, Alberto (2012), « Effets des emplois jeunes sur les trajectoires professionnelles », *Le 4 pages du CEE*, juillet, n° 94.
- Guillemot, Danielle ; Jeannot, Gilles ; Peyrin, Aurélie (2009), « Travail du public, travail du privé : similitudes et différences », *Revue française d'administration publique*, 132, 789-803.
- Guitton, Christophe (1999), « Emplois-jeunes, La professionnalisation en débat », *Centre d'études et de recherches sur les qualifications*, 4 p.
- Hély, Matthieu (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 368 p.
- Hibou, Béatrice (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La découverte
- Hood, Christopher; James, Oliver; Jones, Georges W.; Scott, Colin; Travers, Tony (1999), *Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*, Oxford, Oxford University Press

- Jeannot, Gilles ; Guillemot, Danielle (2010), « Réformer par les outils ou par les hommes? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'État », *Politiques et management public*, 27(4), 73-102.
- King, Desmond ; Le Galès, Patrick (2011), « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 52(3), 453-480.
- Krinsky, John; Simonet, Maud (2017), *Who Cleans the Park ? Public work and urban governance in New York City*, University of Chicago Press.
- Lafore, Robert (2010), *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise*, Paris, Dunod.
- Laville, Jean-Louis ; Nyssens, Marthe (2001), *Les services sociaux entre associations, état et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte, Paris.
- Lipsky, Michael ; Smith R., Steven (1989-1990), « Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State », *Political Science Quarterly*, Vol. 104, Number 4.
- Marival, Céline (2011), *Interactions entre associations et pouvoirs publics : logiques, tensions, diversité*, Thèse de sciences de l'homme et société, sous la direction de Philippe Mose, Université de la méditerranée Aix-Marseille II.
- Negrin, Jean-Paul (1980), « Les associations administratives », *AJDA*, 20 mars, p. 129-137.
- Perrot, Pascal (2008), « Les impasses de la contractualisation du financement public », *RECMA*, n°309, p. 27-46.
- Petrella, Francesca ; Richez-Battesti, Nadine (2012), « Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *Informations sociales*, n° 172, p. 81-90.
- Peyrin, Aurélie (2017), « Fonctionnaires en CDD », *La vie des idées*, 27 juin.
- Poupeau, François Mathieu (2013), « L'émergence d'un État régional pilote », *Gouvernement et action publique*, (2), 249-277.
- Pugeault, Serge (2009), « Les relations contractuelles entre collectivités territoriales et associations exerçant une mission d'intérêt général », in Jean-David Dreyfus, Hervé Groud et Serge Pugeault (dir.) *Associations et collectivités, les liaisons dangereuses*, L'Harmattan.
- Rouban, Luc (2017), *Quel avenir pour la fonction publique ?*, La documentation française, 187 p.
- Salamon, Lester M. (2010), « Putting the civil society sector on the economic map of the world », *Annals of Public and Cooperative Economics*, n° 81, p. 167-210.
- Simonet, Maud (2010), *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?*, Paris, La Dispute, 2010.
- Tchernonog, Viviane (2013), *Le paysage associatif français*, Dalloz, Juris Edition, 2e ed, 272 p.
- Wright, Vincent ; Cassese, Sabino (dir) (1996), *La recomposition de l'État en Europe*, La découverte.
- Zunz, Oliver (2011), *Philanthropy in America : a history*, Princeton Universty Press.