



**HAL**  
open science

# Servir l'intérêt général ou produire de l'utilité sociale ? Avenir de la fonction publique et marché du travail associatif

Matthieu Hély

► **To cite this version:**

Matthieu Hély. Servir l'intérêt général ou produire de l'utilité sociale ? Avenir de la fonction publique et marché du travail associatif. *Les Mondes du travail*, 2008, 5, pp.23-38. halshs-03090562

**HAL Id: halshs-03090562**

**<https://shs.hal.science/halshs-03090562>**

Submitted on 29 Dec 2020

**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.

# Servir l'intérêt général ou produire de l'utilité sociale ?

## Avenir de la fonction publique et marché du travail associatif<sup>1</sup>

Matthieu Hély\*

*Résumé : cet article traite du travail salarié dans le monde associatif et met en relation son évolution sur une longue période avec l'avenir des agents de la fonction publique. Il revient dans un premier temps sur les transformations morphologiques récentes de la fonction publique et met en exergue l'explosion de l'emploi salarié dans le secteur associatif intervenue dans un silence institutionnel assourdissant. Après avoir pointé les causes de l'invisibilité des travailleurs associatifs, l'auteur met en lumière plusieurs homologues entre les caractéristiques des agents des administrations publiques et celles des travailleurs salariés du secteur associatif. Concluant sur le constat d'un désajustement croissant entre aspirations à servir l'intérêt général et raréfaction des postes de titulaires dans la fonction publique, l'auteur émet en conclusion l'hypothèse de l'émergence d'une « quatrième fonction publique » dont les conditions objectives sont en contradiction totale avec des fondements de l'emploi public tels qu'ils ont été institués historiquement dans la société française.*

*« Je pense que la main gauche de l'État a le sentiment que la main droite ne sait plus, ou pire, ne veut plus vraiment savoir ce que fait la main gauche. En tout cas, elle ne veut pas en payer le prix. »*

Pierre Bourdieu, 12 avril 1992, interview publiée dans *Contre-feux*, Liber, 1998

\* université  
Paris X-Nanterre  
matthieu.heily@u-paris10.fr

1. Je remercie Benoît Tudoux, ingénieur d'études au Centre Maurice-Halbwachs, pour sa contribution essentielle à l'exploitation secondaire des données des enquêtes de l'Insee, Fabrice Guilbaud, doctorant au laboratoire Genre, Travail et Mobilité, pour sa relecture efficace, et Stéphane Moulin, sociologue (université de Montréal), pour ses réflexions et remarques stimulantes. Le plan factoriel présenté dans le graphique 2 a été réalisé grâce à la macro Excel élaborée par Olivier Godechot et mise à disposition sur son site personnel (<http://oliviergodechot.free.fr/>)

Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les valeurs attachées au service public et les personnes dont l'activité professionnelle consiste à en accomplir les missions constituent l'un des fondements essentiels de la cohésion de la société française. Dès cette époque, les débats sociaux autour de l'élaboration du statut des agents au service de l'intérêt général développeront l'idée que ces travailleurs, du fait des spécificités de leur mission, doivent être distingués des salariés du secteur privé et disposer à ce titre d'un statut qui fixe leurs droits et obligations en les différenciant de ces derniers. Ces débats ont abouti, sous le régime de Vichy, en 1941, à la création d'un premier statut des fonctionnaires qui sera repris dans ses grandes lignes à la Libération. Les lois des années 1983-1986 consacrent l'unité de la fonction publique et correspondent sans doute à son apogée. Or c'est précisément au cours de cette période du début des années 1980 que l'emploi salarié dans les associations relevant de la loi de 1901 va connaître une expansion exceptionnelle et encore ininterrompue jusqu'à aujourd'hui.

L'objet de cet article est de montrer que le développement de l'emploi associatif ne peut être interprété en dehors des mutations de la fonction publique tout simplement parce qu'il incarne une forme alternative de service de l'intérêt général. Il n'est donc pas un objet réservé à la sociologie des associations, mais il appelle une réflexion globale et un dialogue entre les recherches de sociologie du travail et des organisations menées sur le service public et ses agents, et celles portant sur la constitution d'un « marché du travail associatif ». Pour étayer cette proposition, il nous faudra introduire les métamorphoses qui modifient aujourd'hui les contours de la fonction publique. Après quoi, nous resituerons les évolutions de l'emploi salarié associatif depuis trente ans et nous tenterons de comprendre pourquoi l'explosion du salariat dans ce secteur est restée et reste encore très largement inaperçue. Ce qui nous permettra ensuite de montrer en quoi l'emploi associatif ne recouvre pas uniquement des réalités disparates et que ses propriétés, quand on prend la peine de les regarder de près, révèlent une cohérence indéniable. Son développement tend inéluctablement à remettre en cause la différenciation entre l'emploi contractuel de droit privé et l'emploi statutaire de droit public. L'injonction croissante de faire la preuve de l'efficacité de l'action publique a ainsi, par la remise en cause des fondements de l'emploi statutaire de droit public qu'elle entraîne irrémédiablement, rendue urgente l'interrogation sur ce que doit être aujourd'hui le statut d'une activité professionnelle accomplie au service de la collectivité.

## I – Métamorphoses du service public et structuration du marché du travail associatif

Le service de l'intérêt général auquel l'agent public consacre son existence professionnelle connaît aujourd'hui des métamorphoses profondes qui redéfinissent ses fondements historiques et qu'il importe d'évoquer dans un premier temps. Nous mettrons ensuite en lumière l'émergence d'une nouvelle catégorie de travailleurs « socialement invisibles » qui partagent de nombreuses propriétés, du point de vue des fonctions réalisées notamment, avec leurs homologues de la fonction publique.

### **Les transformations morphologiques de la fonction publique**

Les évolutions morphologiques les plus significatives de la fonction publique relèvent de trois ordres : sociologique, juridique et démographique. La première transformation essentielle provient d'une modification très profonde du rapport des citoyens à l'action publique : les institutions publiques sont désormais sommées de faire la preuve de leur efficacité et ne peuvent plus fonder leur légitimité sur l'invocation de valeurs universelles. De nombreux auteurs ont mis en évidence cette tendance à la désacralisation du rapport aux institutions parmi lesquels on peut citer Patrice

Duran, pour qui l'analyse de l'action publique conduit à « abandonner les accents mystiques qui avaient fait de l'État ou de l'intérêt général les équivalents de la puissance divine » (Duran, 1999 : 86). François Dubet élargit cette perspective aux domaines du travail social, de l'hôpital et de l'école pour aboutir au diagnostic du déclin du « programme institutionnel » (Dubet, 2002). Du point de vue des agents du service public, Luc Rouban et Jean-Luc Bodiguel avaient déjà relevé que les politiques de « modernisation de l'État », relancées par la circulaire Rocard sur le « renouveau du service public » en 1989, ont engendré chez le fonctionnaire le sentiment d'une perte de « l'identité collective donnée par la référence, certes plus ou moins douteuse, faite à son statut, pour redevenir un salarié de droit commun » (Bodiguel et Rouban, 1991 : 11). Il n'est guère surprenant que, dans un tel contexte, la discipline du « management public » ait été introduite en France au début des années 1980 par la publication d'un manuel écrit par deux gestionnaires, Romain Laufer et Alain Burlaud, pour lesquels il ne fait aucun doute que « l'administration doit de plus en plus se légitimer par la qualité des méthodes qu'elle emploie (rationalisation de la gestion et impératif de participation des usagers) » (Burlaud et Laufer, 1980 : 23). Soulignons que le management public a depuis les années 1980 le vent en poupe. Et même si ceux qui s'en proclament les spécialistes revendiquent la neutralité idéologique de leur discipline (Bartoli, 2004), on ne peut nier que l'usage de la théorie des *stakeholders*<sup>2</sup>, que l'on retrouve aussi mobilisée dans les discours semi-savants sur la responsabilité sociale des entreprises, impose une conception normative de la notion d'intérêt général définie purement et simplement comme la satisfaction de toutes les parties prenantes (y compris d'ailleurs les « parties prenantes » qui justement ne prennent pas parti faute de pouvoir être représentées collectivement). L'action publique y est ainsi réduite, selon une étroite logique managériale, au statut de compromis entre intérêts particuliers équivalents. Cette injonction des institutions à faire la preuve de leur « performance » – notion équivoque, comme le soulignait déjà Michael Lipsky<sup>3</sup> dans son ouvrage pionnier sur les *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980), car peut-on vraiment juger le travail du policier selon le nombre d'infractions sanctionnées ? – conduit ceux qui incarnent l'action publique à construire leur autorité dans et par leurs pratiques professionnelles. L'aura sacrée des valeurs qu'ils sont chargés de mettre en œuvre n'opérant plus, au grand désespoir des nostalgiques du retour à l'ordre républicain, les fonctionnaires deviennent ainsi des travailleurs comme les autres et il est de plus en plus délicat de justifier la nécessité de différencier leur statut de celui des salariés du secteur privé.

La raison d'être de ce statut ne va plus de soi comme le rappelle récemment le Conseil d'État dans son rapport sur l'avenir de la fonction publique : « *La légitimité de l'extension du champ de la particularité à l'ensemble des agents employés dans les services publics à caractère administratif n'a jamais été*

2. « Parties prenantes ».

3. « Public service goals also tend to have an idealized dimension that make them difficult to achieve and confusing and complicated to approach. Goals such as good health, equal justice, and public education, are indeed "more like receding horizon than fixed targets" » (Lipsky, 1980, p.40). Ce que nous traduisons par : « Les objectifs du service de l'intérêt général sont équivoques dans leur définition et donc dans leur réalisation. Des missions d'intérêt général comme la santé, la justice et l'éducation apparaissent ainsi comme des concepts horizons davantage que comme des objectifs opératoires. »

*totale*ment admise, la question ayant en fait toujours été posée d'une limitation de cette particularité à une partie seulement de la fonction publique, c'est-à-dire schématiquement aux agents relevant des fonctions régaliennes » (Conseil d'État, Rapport public 2003 : 310). Le scepticisme du Conseil d'État sur la légitimité de la différenciation de la fonction publique du salariat de droit commun prend sa source dans le processus qualifié de « privatisation de l'emploi public » (Delvolvé, 2006) par les spécialistes du droit public. L'alignement des régimes de retraite (du point de vue de la durée de cotisation nécessaire pour faire valoir à une pension à taux plein) du secteur public sur le secteur privé en 2003 est sans aucun doute la transformation la plus frappante. D'autres sont plus discrètes mais non moins significatives : ainsi, l'application de la directive européenne du 28 juin 1999 par la loi du 25 juillet 2005 autorise désormais l'administration à recruter ses agents en CDD renouvelable une fois, puis convertible en CDI<sup>4</sup>. Cette application de la norme communautaire est conforme à l'esprit de la Commission européenne qui proclame que « les fonctionnaires et les agents du secteur public sont des travailleurs au sens de l'article 39 CE »<sup>5</sup>. Certains spécialistes du droit de la fonction publique s'inquiètent de voir ainsi consacrer par le droit l'existence d'une fonction publique dualisée entre titulaires d'un emploi de droit public, contractuels en CDD et contractuels en CDI (sans parler des non-titulaires dont le nombre s'est accru significativement sur les dix dernières années selon la DGAFP<sup>6</sup>). Ainsi, Olivier Dord, professeur de droit public à l'université Paris X, note qu'« une véritable échelle du "fonctionariat" existe désormais. En marge de la fonction publique de carrière, une seconde fonction publique se structure sur le modèle de l'emploi. Celle-ci est sans doute appelée à prospérer : passer un contrat avec une personne de son choix est en effet plus aisé que d'organiser un concours » (Dord, 2007 : 113). Il convient d'ajouter à cette échelle du fonctionariat la part importante que représentent les emplois aidés dans la fonction publique dont certains juristes se demandent, à partir du cas des emplois-jeunes, s'ils n'introduisent pas « une nouvelle conception qui tend à une extinction progressive du droit de la fonction publique » (Laurent, 1999 : 140).

Le dernier élément, et non des moindres, qui contribue à modifier profondément la morphologie de la fonction publique est bien évidemment l'exceptionnelle situation démographique qui la caractérise. La part des plus de 50 ans s'est accrue de 6,2 points dans la fonction publique considérée dans son ensemble entre 1982 et 2002 alors qu'elle a très peu varié dans le secteur privé pour la même période selon le rapport sur l'emploi public 2004-2005<sup>7</sup>. À partir de 2005, selon les estimations de l'Observatoire de l'emploi public, sous l'égide de la DGAFP, une diminution de près de la moitié des effectifs des agents de l'État d'ici à 2015 est prévue. Même si ces estimations ne prennent pas en compte les effets, difficiles à prévoir, de la réforme des retraites 2003 qui pourraient conduire

4. La directive du Conseil n° 1999/70/CE du 28 juin 1999 qui consacre la relation à durée indéterminée comme la forme normale de travail dans les États membres de l'Union a été adaptée au droit français par la loi n° 2005-843 du 25 juillet 2005.

5. Communication de la Commission européenne du 11 décembre 2002 (COM (2002) 694), « Libre circulation des travailleurs – en tirer pleinement les avantages et les spécificités », § 5-1.

6. L'Observatoire de l'emploi public estime ainsi que la part des non-titulaires (hors emplois aidés) s'est accrue de 16 % contre 15 % pour l'ensemble des effectifs totaux de la fonction publique entre 1994 et 2004. Communication dans le cadre du séminaire sur l'emploi public de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 30 novembre 2006.

7. Consultable sur le site de l'Observatoire de l'emploi public : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/Oep-rapport2004-2005.pdf>

certain agents à différer leur départ, l'ampleur du choc démographique reste exceptionnelle : dans huit ans, 1 500 000 fonctionnaires, soit environ un tiers des agents sur les 5 millions qui composent aujourd'hui la fonction publique, auront pris leur retraite. On ignore la proportion des départs qui seront remplacés par de nouvelles nominations et de nouveaux recrutements, et sur ce point le contexte politique actuel conforte plutôt le scénario d'un non-remplacement substantiel des effectifs. De plus la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) votée en 2001 et effective depuis 2005 restreint fortement les perspectives de création de postes dans la fonction publique : d'une part parce qu'elle introduit une gestion fondée sur la « fongibilité asymétrique », dont le principe consiste à pouvoir transférer des dépenses de personnel vers d'autres postes mais pas l'inverse ; et d'autre part parce qu'elle institue des plafonds de dépenses, la LOLF devrait inciter à une forte réduction des coûts en personnel (Moniolle, 2006).

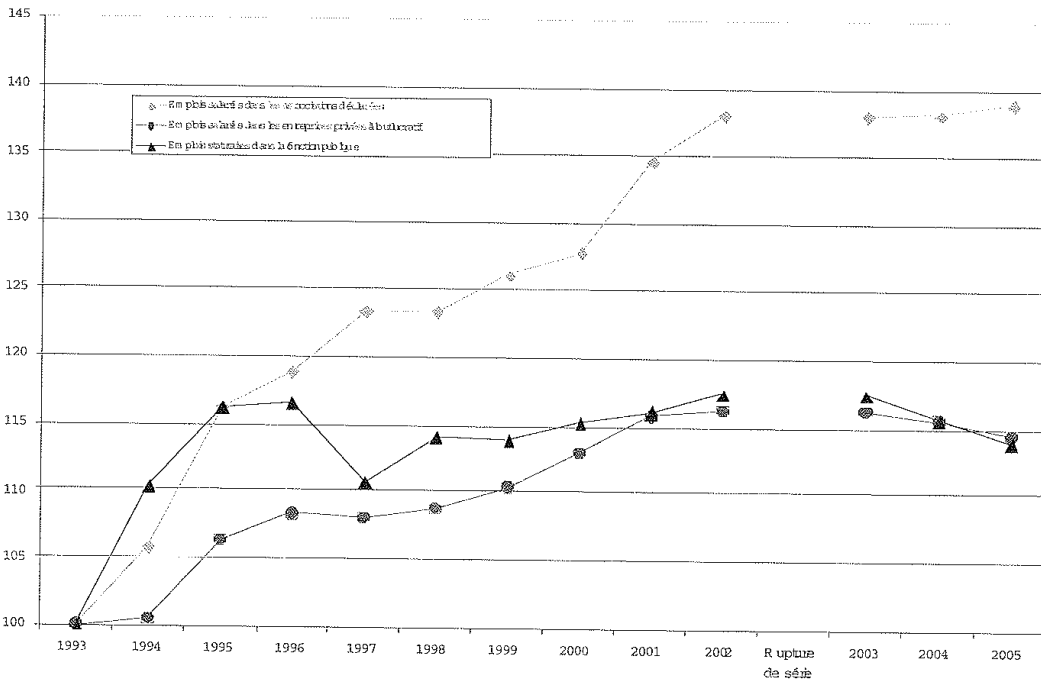
Modification du rapport des citoyens à la fonction publique, privatisation de l'emploi public dans ses formes juridiques et choc démographique sont donc trois facteurs essentiels qui contribuent à une véritable révolution silencieuse dont les conséquences à moyen terme seront considérables du point de vue de la structure sociale (les agents titulaires de la fonction publique représentaient près de 25 % de la population active occupée) et de la cohésion de la société que les agents du service public ont pour vocation de préserver.

### **Des travailleurs invisibles : les salariés du secteur associatif**

Parallèlement à ces transformations de la morphologie de la fonction publique et de la redéfinition du périmètre des services publics, un autre secteur connaît des changements dont l'impact est inversement proportionnel à celui qui caractérise la fonction publique : le monde associatif est en effet devenu un véritable marché du travail. Le graphique 1 révèle ainsi que le taux de variation moyen constaté sur la période 1993-2002 a été de 3,6 % par an alors que la population active occupée ne s'est accrue que de 0,8 % par an sur la même période. Il est par ailleurs frappant de constater que cette évolution est régulière et continue (même si pour certaines années les intervalles de confiance ne permettent pas de conclure à une augmentation réellement significative) et surtout que l'emploi associatif croît deux fois plus rapidement que le nombre d'emplois statutaires dans la fonction publique (soit 1,8 % par an en variation moyenne).

Il est frappant de constater que cette explosion de l'emploi salarié dans les associations, intervenue dans un contexte de profonde dégradation du marché du travail, est passée totalement inaperçue. Comble de l'ironie, les travailleurs salariés du secteur associatif ne figurent pas dans l'ouvrage *La France invisible* (Beaud et alii., 2006) pourtant consacré à la mise en lumière des catégories sociales laissées dans l'ombre de la sphère médiatique et politique.

**Graphique I : Évolution comparée de l'emploi salarié dans le secteur associatif (défini par la catégorie juridique de l'employeur) sur la période 1993-2005 (base 100 en 1993)<sup>8</sup>**



Source : Enquêtes annuelles sur l'emploi (séries 1993-2002 et 2003-2005), Insee

Comment comprendre une telle indifférence vis-à-vis de cette condition ? Il semble clair que la croissance de l'emploi salarié dans le secteur associatif est un phénomène qui dérange, sinon comment rendre compte de la véritable cécité dont il fait l'objet de la part des institutions de la statistique publique ? Il semble clair que la croissance de l'emploi salarié dans le secteur associatif est un phénomène qui dérange, sinon comment rendre compte de la véritable cécité dont il fait l'objet de la part des institutions de la statistique publique ? Tantôt assimilé aux organismes de droit public parce que les associations sont financées en grande partie par des fonds publics (dans le secteur de la santé et de l'action sociale en particulier), tantôt considéré sous l'angle de son statut de droit privé et confondu avec l'emploi au sein d'une entreprise à but lucratif<sup>9</sup>, l'emploi associatif n'est jamais considéré pour lui-même, c'est-à-dire comme une forme hybride n'appartenant strictement ni à l'emploi statutaire de droit public, ni à l'emploi contractuel de droit privé. Cette invisibilité statistique et politique résulte en grande partie du constat que le salariat associatif fait l'objet d'une fragmentation que l'on peut résumer autour de deux contradictions centrales : d'une part, par la tension entre privé et public qui se cristallise autour du fait que l'emploi associatif relève juridiquement du droit privé mais a pour finalité d'accomplir un projet dont l'utilité sociale est reconnue ; d'autre part, dans l'opposition entre salariat et bénévolat que le volontariat associatif incarne parfaitement comme le montre l'article de Maud Simonet dans la présente revue. On sait en effet que c'est le salariat « atypique » (au sens de « formes particulières » d'emploi, c'est-à-dire non conformes à la relation salariale de référence sur le marché du travail) qui est typique dans

8. Ajoutons que ce graphique comporte une rupture de série à partir de 2003 qui correspond au changement de méthodologie de l'enquête emploi. Par hypothèse, nous avons poursuivi les tendances de l'emploi dans chaque catégorie d'employeur en prenant pour référence le niveau constaté en 2002.

9. Dans la nouvelle enquête emploi mise en place à partir de 2003, l'Insee a reconnu l'importance de l'emploi associatif en proposant aux personnes enquêtées de renseigner la modalité « associations » parmi l'éventail des employeurs possibles pour un salarié. Ce n'était pas le cas auparavant puisque seule existait la modalité « entreprises ». Il est en effet surprenant d'agréger dans une même modalité les associations relevant de la loi de 1901 et les entreprises à but lucratif alors que les collectivités territoriales ou les hôpitaux publics, qui représentent une proportion de salariés nettement moindre que les associations, bénéficient quant à eux d'une modalité spécifique.

le secteur associatif. À l'inverse, la figure du bénévole qui se développe aujourd'hui est celle du « bénévole professionnel » (Bernardeau et Hély, 2007) dont l'engagement est de plus en plus assorti d'une prise de responsabilités importante et de compétences désormais reconnues officiellement dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (Simonet, 2004). D'où une certaine ambivalence au cœur du lien associatif entre des travailleurs salariés à qui l'on demande le même engagement qu'aux bénévoles et des travailleurs bénévoles dont l'activité présente parfois tous les traits de la « profession achevée » décrite par la sociologie fonctionnaliste de Talcott Parsons.

## 2 – La fin d'une « grande différence » entre « gens du public » et « gens du privé »

Devant l'impact de ces transformations conjointes, il devient difficile de maintenir la thèse affirmée par François de Singly et Claude Thélot sur la « grande différence » entre les fonctionnaires et les salariés du privé (Singly et Thélot, 1988) et il est d'ailleurs notable que ce livre a été publié au moment où la fonction publique se situait à la fois au summum de son expansion et sans aucun doute à la veille de son déclin. Face au constat que les frontières entre salariés du public et du privé se brouillent, on peut cependant relever de nombreuses homologues structurales entre fonction publique et secteur associatif qui viennent remettre en cause l'« a priori », constamment rappelé, de l'inépuisable hétérogénéité du monde associatif. Il nous faut donc d'abord en finir avec ce poncif éculé, mais récalcitrant. Ce qui nous permettra ensuite d'aborder le cœur du problème. À savoir la crise croissante de l'ajustement entre aspirations subjectives et chances objectives d'accéder aux postes de la fonction publique et l'opportunité offerte de la dépasser par l'emploi associatif.

### **Fonction publique et fonctions publiques**

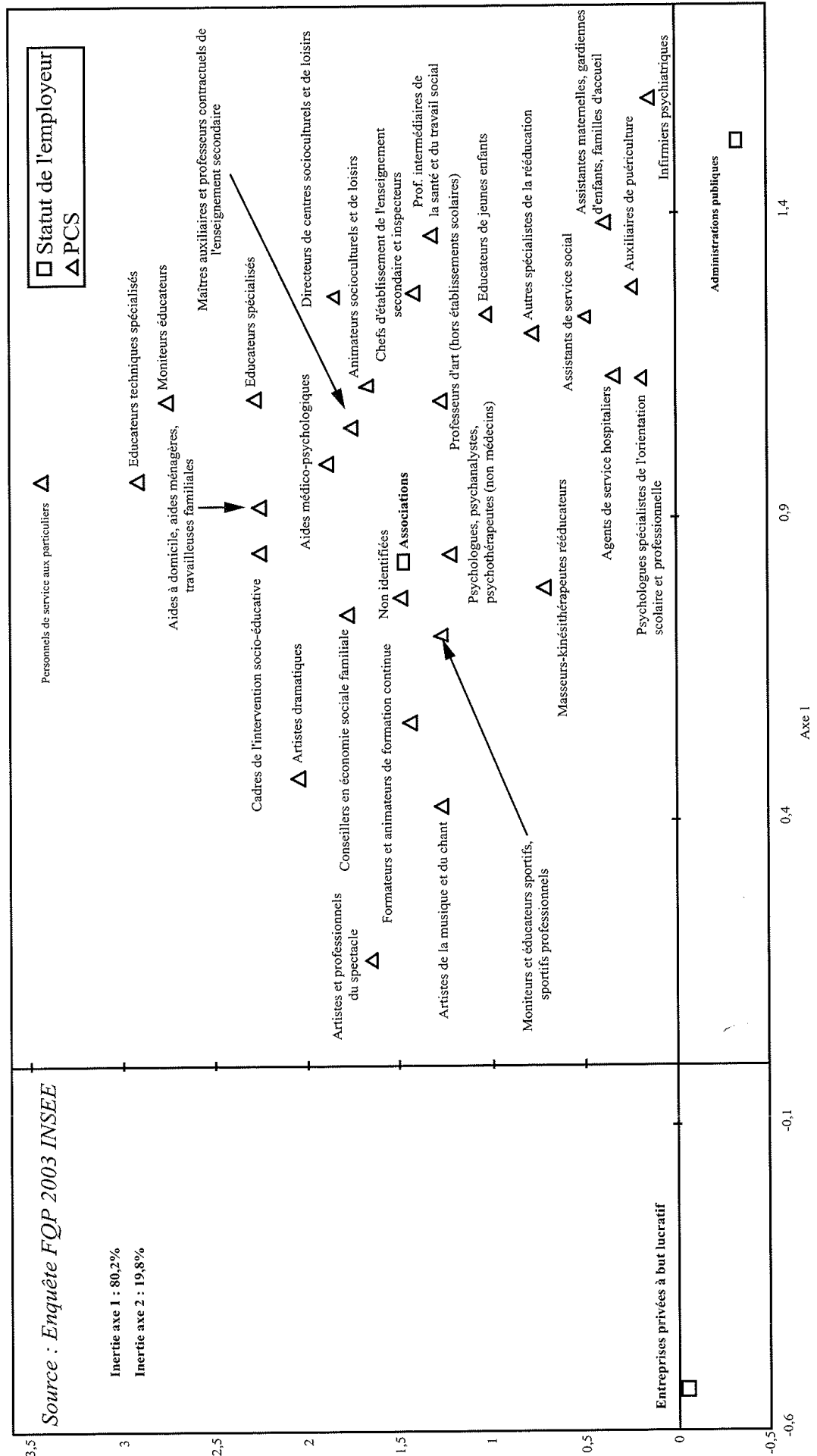
Malgré la diversité interne du secteur associatif (Hély, 2004), les fonctions accomplies par les travailleurs associatifs ne sont pas situées n'importe où dans l'espace des professions. Elles apparaissent en effet statistiquement plus proches de celles réalisées par les agents du service public que celles accomplies par les salariés du secteur privé à but lucratif (Hély, 2005). Comme le confirment les résultats d'une analyse des correspondances simples menée sur les données de l'enquête Formation Qualification Professionnelle de l'Insee réalisée en 2003, les professions exercées au sein d'une association relevant de la loi de 1901 les plus représentatives (c'est-à-dire les plus proches, selon la distance du khi-deux, du statut associatif tel que projeté sur le graphique 2) présentent des propriétés similaires à celles exercées dans la fonction publique. On relève que les services sociaux et de santé y sont très représentés ainsi que le secteur du sport, la



culture et la protection de l'environnement. Les traitements réalisés sur cette enquête révèlent également une forte proximité des salariés du secteur associatif avec les agents de la fonction publique selon plusieurs critères dont, en particulier, l'origine sociale, le niveau de diplôme et le sexe. En effet, la part des travailleurs associatifs dont le père occupe ou occupait un poste dans la fonction publique y est plus importante que pour l'ensemble des salariés du public et du privé confondus. Il faut y voir ici sans doute le signe d'une disposition favorable au service de la collectivité. La structure des qualifications est également très proche de celles des salariés du secteur public, ce que révélait déjà indirectement l'homologie avec les catégories professionnelles. Les fonctions de soin, d'assistance, de formation, d'éducation, d'insertion, d'encadrement sportif et artistique nécessitent en effet des compétences précises et bien que le monde associatif soit identifié à l'amateurisme et au bénévolat, les analyses statistiques réalisées y ont toujours révélé la présence d'une population fortement dotée en capital culturel (Héran, 1988 ; Bernardeau et Hély, 2007). Il est donc peu surprenant de constater que l'emploi associatif fait appel, contrairement à la caricature répandue d'un marché du travail de seconde zone composé essentiellement de bénéficiaires de mesures d'insertion, à des salariés qualifiés. Rappelons pour conforter ce constat que les salariés recrutés dans le cadre du programme « nouveaux services nouveaux emplois » dans le secteur associatif dès 1997 se distinguaient très nettement de leurs homologues de l'Éducation et de la Police nationales par un niveau de diplômes très élevé. Enfin, les travailleurs associatifs sont pour plus des deux tiers des travailleuses conformément à la structure des emplois dans la fonction publique qui regroupe une part prédominante de femmes, en particulier dans la « main gauche de l'État ». Alain Darbel et Dominique Schnapper ont en effet montré que la progression des femmes dans la fonction publique accompagne le développement de l'État social : « La part des femmes dans la fonction publique était d'environ un cinquième avant 1914, d'un quart entre les deux guerres et des deux tiers en 1962 » (Darbel et Schnapper, 1969 : 50).

Si la proximité de l'emploi associatif avec la fonction publique est, sur le plan des fonctions accomplies et des caractéristiques des individus qui les incarnent, indéniable, il est tout aussi indéniable que, sur le plan des conditions d'emploi et de rémunération, ces deux sphères s'opposent de façon radicale. Carrière prévisible, sécurité de l'emploi et détermination du traitement par une grille indiciaire d'un côté et, de l'autre, perspectives de promotion faibles, statut précaire et rémunération moindre à emploi équivalent (cf. Narcy, 2007). On peut difficilement trouver plus antinomique. Les protections statutaires dont bénéficie le fonctionnaire ne sont pas là par hasard, elles ont bien pour finalité de le placer dans les meilleures conditions pour qu'il se consacre exclusivement au service de l'intérêt général comme le rappelle Alain Supiot : « Tandis que le contrat permet de faire

**Graphique 2 : Plan factoriel des liaisons entre catégories socioprofessionnelles et statuts de l'employeur**



du travail un objet de négoce, le statut au contraire isole la relation de travail de la sphère marchande » (Bogiduel et alii, 2000 : 15). On voit donc bien que si l'emploi associatif partage avec la fonction publique l'objectif d'offrir des prestations utiles à la collectivité, ils reposent sur des fondements antagonistes. Pour autant, l'emploi associatif est-il assimilable purement et simplement à l'emploi privé dont l'objectif ultime est la maximisation du profit ? Ce n'est en tout cas pas le sens donné par le droit associatif car les associations ne font pas de profit mais des excédents budgétaires qu'elles réinvestissent dans leur projet sans le redistribuer à leurs membres. C'est en ce sens d'ailleurs qu'elles sont qualifiées d'organisations à but non lucratif. Et ce n'est pas non plus le sens donné par les associations elles-mêmes aux emplois salariés qu'elles génèrent. La Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), organisation chargée de représenter les intérêts du monde associatif au niveau national, introduit dans son « Livre vert »<sup>10</sup> publié en juin 2007 la notion d'« emploi d'utilité sociale » pour bien mettre en évidence la contribution du salariat associatif à la réalisation d'un projet orienté vers la prise en charge d'intérêts collectifs. S'agit-il d'une nouvelle forme d'emploi, hybride entre l'emploi statutaire de la fonction publique et l'emploi contractuel de l'entreprise à but lucratif ? La question est sérieuse et, remise dans le contexte des transformations qui agitent la fonction publique, elle pourrait même s'avérer cruciale.

En effet, le fait que l'emploi associatif soit orienté vers la production d'une prestation d'utilité sociale (Hély, 2006 ; Engels et alii, 2006) introduit tout d'abord une rupture avec l'idée, centrale dans le cadre de l'emploi statutaire, que le traitement versé au fonctionnaire n'est pas la contrepartie du service fourni. Comme l'écrit Supiot : « Cette stabilité du revenu, qui ne peut varier ni à la hausse ni à la baisse en fonction de critères marchands, est censée apporter à l'agent public toute la sérénité nécessaire au bon exercice de ses fonctions. Le préservant des affres et des appétits de lucre, et assurant son désintéressement vis-à-vis des enjeux du marché, cette sérénité est partie intégrante de l'esprit de service public » (Bogiduel et alii, 2000 : 18). Au contraire dans le cas de l'emploi associatif, le salaire fait l'objet d'une détermination marchande et dépend, au moins en théorie, de la prestation fournie. Cependant, si le mode de détermination du salaire obéit, au moins en apparence, à des principes marchands, il est évident que l'évaluation du service (c'est-à-dire la mise en œuvre du projet associatif) ne peut quant à elle se fonder uniquement sur des critères marchands sans entrer en contradiction avec la raison d'être du projet. Ce qui pourrait revenir à évaluer un centre d'hébergement d'urgence en fonction de sa capacité à accueillir le plus de pauvres possible sur la période la plus courte possible et avec les moyens les plus faibles. Donc, si l'emploi associatif se propose de remplir une fonction d'utilité sociale et si dans le même temps l'évaluation de cette utilité sociale échappe à des critères marchands, il devient alors légitime de poser comme hypothèse que

le différentiel de salaire, observé entre l'emploi occupé dans le secteur associatif et l'emploi de qualification équivalente occupé dans la fonction publique et le secteur privé lucratif (Narcy, 2007), résulte d'une non-reconnaissance de la valeur monétaire relative à l'utilité sociale produite. On peut ajouter, à l'appui de cet argument, que l'utilité sociale fait déjà partiellement, mais partiellement seulement, l'objet d'une reconnaissance monétaire par l'administration fiscale. En effet, depuis l'instruction fiscale de 1998, les associations exerçant des activités économiques sont soumises aux impôts commerciaux (TVA, taxe professionnelle, impôt sur les sociétés) ; mais, sous certaines conditions, l'administration fiscale peut les exonérer au motif que leurs actions ont une utilité sociale. Cette dernière étant alors définie par le législateur comme la prise en charge de besoins assurés ni par l'État, ni par le marché (Euillet, 2002). C'est pourquoi la formalisation des principes et des critères qui organisent le protocole d'évaluation de l'utilité sociale des associations est un enjeu important pour la reconnaissance et l'attribution d'une valeur monétaire à l'emploi associatif. À cet égard, l'Agence de valorisation des initiatives socioéconomiques (Avisé), organisation émanant de la Caisse des dépôts et consignations, va publier un guide consacré à l'évaluation de l'utilité sociale. À la disposition des associations, cette méthode pourrait modifier la situation de monopole de l'administration pour la définition des critères justifiant l'attribution ou non des financements publics. Si la diffusion des pratiques d'évaluation de l'utilité sociale au sein du secteur associatif est significative, elle pourrait conduire à rééquilibrer les relations avec les institutions et il est probable que se développent des concertations entre partenaires associatifs et collectivités publiques dont l'enjeu serait de reconnaître la valeur de l'utilité sociale produite par les projets mis en œuvre. Le dispositif pionnier intitulé Capasso<sup>11</sup>, expérimenté par la région Centre, s'inscrit justement dans cette démarche en proposant de moduler le volume des financements publics attribué aux associations selon l'utilité sociale produite.

11. [http://www.regioncentre.fr/mediatheque/photos/cap\\_asso\\_centre/index.html](http://www.regioncentre.fr/mediatheque/photos/cap_asso_centre/index.html)

12. « Aux périodes de basse conjoncture de l'emploi correspond un fort recrutement public et, inversement, aux périodes de haute conjoncture des difficultés pour le recrutement public », (Darbel et Schnapper, 1969), pp. 40-41.

13. Insee première, « Les agents de l'État au 31 décembre 2003 », n° 1034, juillet 2005.

### **Aspirations à servir l'intérêt général et dégradation des conditions d'entrée dans la fonction publique statutaire**

Jamais dans l'histoire de la société française le nombre d'agents du service public n'a été aussi élevé qu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Les effectifs de la fonction publique ont ainsi connu durant les deux derniers siècles une croissance, certes soumise à certaines variations conjoncturelles comme l'ont mis en évidence Alain Darbel et Dominique Schnapper<sup>12</sup>, mais globalement régulière, à tel point d'ailleurs qu'elle semblait inexorable. L'année 2002 marque un tournant historique puisque les effectifs des agents de l'État (titulaires et non-titulaires compris) ont amorcé leur diminution (confirmée depuis deux ans par l'Insee<sup>13</sup>), diminution que les nombreux départs en retraite des fonctionnaires nommés dans les années de croissance de l'État social vont, selon toute vraisemblance, accélérer. Si

actuellement environ 100 000 fonctionnaires partent en retraite par an (contre 60 000 départs en 1995), la tendance devrait être de 130 000 par an à partir de 2010 selon les estimations de la DGAFP<sup>14</sup>. Si cette onde de choc démographique était jusqu'ici imperceptible sur l'ensemble des effectifs de la fonction publique, c'est, comme le souligne Louis Chauvel, que l'on a préféré réguler le flux d'entrées plutôt que d'agir sur les titulaires en place : « Malgré un sacrifice constant de la jeunesse qui a vu depuis vingt ans se réduire de plus de la moitié les places dans la fonction publique, le nombre de fonctionnaires demeure rigoureusement le même depuis 1984. Ici comme ailleurs, on a préféré traiter le flux des nouveaux entrants, qui ont été sacrifiés, faute de pouvoir prendre position sur le stock, inexpugnable » (Chauvel, 2006 : 69). Et c'est paradoxalement à une époque où le désir de devenir fonctionnaire n'a jamais été aussi prégnant que les places disponibles vont être de plus en plus rares. On sait que le souhait d'être fonctionnaire a toujours été très élevé notamment en période de crise du marché du travail où la fonction publique représente des valeurs de sécurité et de stabilité fortement prisées (Singly et Thélot, 1988). Mais on sait également, depuis les analyses d'Alain Darbel et Dominique Schnapper menées dans les années 1960, que la fonction publique se caractérise par un taux d'hérédité professionnelle parmi les plus élevés de la population active occupée : un fils de fonctionnaire a deux fois plus de chances qu'un autre de devenir lui-même fonctionnaire (Darbel et Schnapper, 1969). Le nombre de fils et de filles de fonctionnaires n'ayant jamais été aussi élevé qu'aujourd'hui, nombre d'aspirations à servir la collectivité devront s'épanouir au-delà de la fonction publique.

Cette inversion brutale d'une dynamique de croissance pluriséculaire de l'emploi public pose donc une question politique et sociologique redoutable : que vont devenir les individus qui se destinaient à devenir fonctionnaires sachant que ces derniers vont être socialisés dans un contexte historique qui s'avère soudainement de plus en plus défavorable à leurs aspirations ? Il est bien entendu impossible, sous peine de sombrer dans une tentation prophétique dont le sociologue n'est jamais exempt, de prévoir l'ampleur de ce décalage et les ajustements qu'il devra nécessairement engendrer. Mais, il y a fort à parier que cette situation de désajustement soit l'occasion d'une transformation radicale de la structure sociale par l'émergence de nouvelles professions. En effet, les situations de décalage entre aspirations subjectives et chances objectives sont généralement propices comme l'a mis en évidence Pierre Bourdieu à l'élaboration de nouvelles catégories sociales<sup>15</sup>. Tout se passe actuellement comme si les détenteurs de « titres dévalués », qui dans un contexte historique plus favorable auraient pu prétendre accéder aux postes offerts par la fonction publique, s'en trouvent aujourd'hui écartés du fait à la fois d'une restriction de l'offre et d'une intensification de la compétition scolaire (compétition d'ailleurs largement inégale dans un système d'enseignement supé-

14. Cf. Rapport de l'Observatoire de l'emploi public 2004-2005.

15. « Ceux qui entendent échapper au déclassement peuvent en effet ou bien produire de nouvelles professions plus ajustées à leurs prétentions (socialement fondées dans un état antérieur des rapports entre les titres et les postes) ou bien aménager conformément à leurs prétentions, par une redéfinition impliquant une réévaluation, les professions auxquelles leurs titres leur donnent accès », Pierre Bourdieu, « Classement, déclassement, reclassement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1978, p. 14.

rieur dualisé entre universités sous-dotées et grandes écoles surdotées) entre les prétendants aux postes.

Si la cohorte des salariés du secteur associatif des années 1970 constituait une fraction marginale de ce que les sociologues ont désigné comme les « nouvelles classes moyennes salariées » composées de professions dites « intermédiaires » selon la nomenclature des catégories socioprofessionnelles de l'Insee (éducateurs spécialisés, professions de la santé, formateurs, etc.), il faut maintenant s'interroger sur ce que représente l'emploi associatif pour les générations qui entrent actuellement sur le marché du travail<sup>16</sup>. Le programme « emploi-jeune » mis en œuvre à partir de 1997 a ainsi entraîné la création de 100 000 emplois dans le secteur associatif et l'on peut estimer qu'un poste sur deux a été pérennisé (Tchernonog, 2007). Ce qui est d'autant plus considérable que l'absence d'évaluation statistique officielle par les services de l'emploi des sorties des contrats créés dans le cadre du programme « nouveaux emplois nouveaux services » dans la Police et l'Éducation nationales laisse penser que la proportion d'individus titularisés sur des emplois statutaire de droit public doit être très faible. Cet effet d'une politique publique de l'emploi est de plus prolongé par le dispositif des « emplois tremplin », mis en œuvre par les conseils régionaux socialistes élus en 2004, dont la vocation affichée est de soutenir la création d'emplois associatifs auprès d'un public qui ressemble, par ses caractéristiques sociodémographiques, à celui du programme « nouveaux emplois nouveaux services ». Autrement dit, l'hypothèse que nous avançons est que l'emploi associatif pourrait bien représenter une alternative de plus en plus sérieuse à la raréfaction des postes de fonctionnaires, en particulier parmi les entrants ayant des parents fonctionnaires dont la socialisation primaire reste empreinte d'une culture du service public et du souci d'être utile aux autres. Les données statistiques observées à partir des enquêtes annuelles sur l'emploi de l'Insee (cf. graphique 3) révèlent déjà une augmentation significative des chances d'être travailleur associatif plutôt que fonctionnaire titulaire de l'État pour les nouvelles générations âgées de moins de 40 ans entre 1993 et 2002. Le non-renouvellement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux, annoncé comme l'un des points clés du programme de réformes du nouveau gouvernement, risque donc de conduire, notamment pour les plus jeunes, à l'augmentation des chances d'être travailleur associatif plutôt que fonctionnaire statutaire. Assistons-nous là à la naissance d'une nouvelle fonction publique ?

16. On peut d'ailleurs sur ce point regretter que le Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications, qui réalise de grandes enquêtes quantitatives (enquêtes « génération ») sur les sortants du système de formation initiale, ne prenne pas en compte les associations comme un employeur légitime.

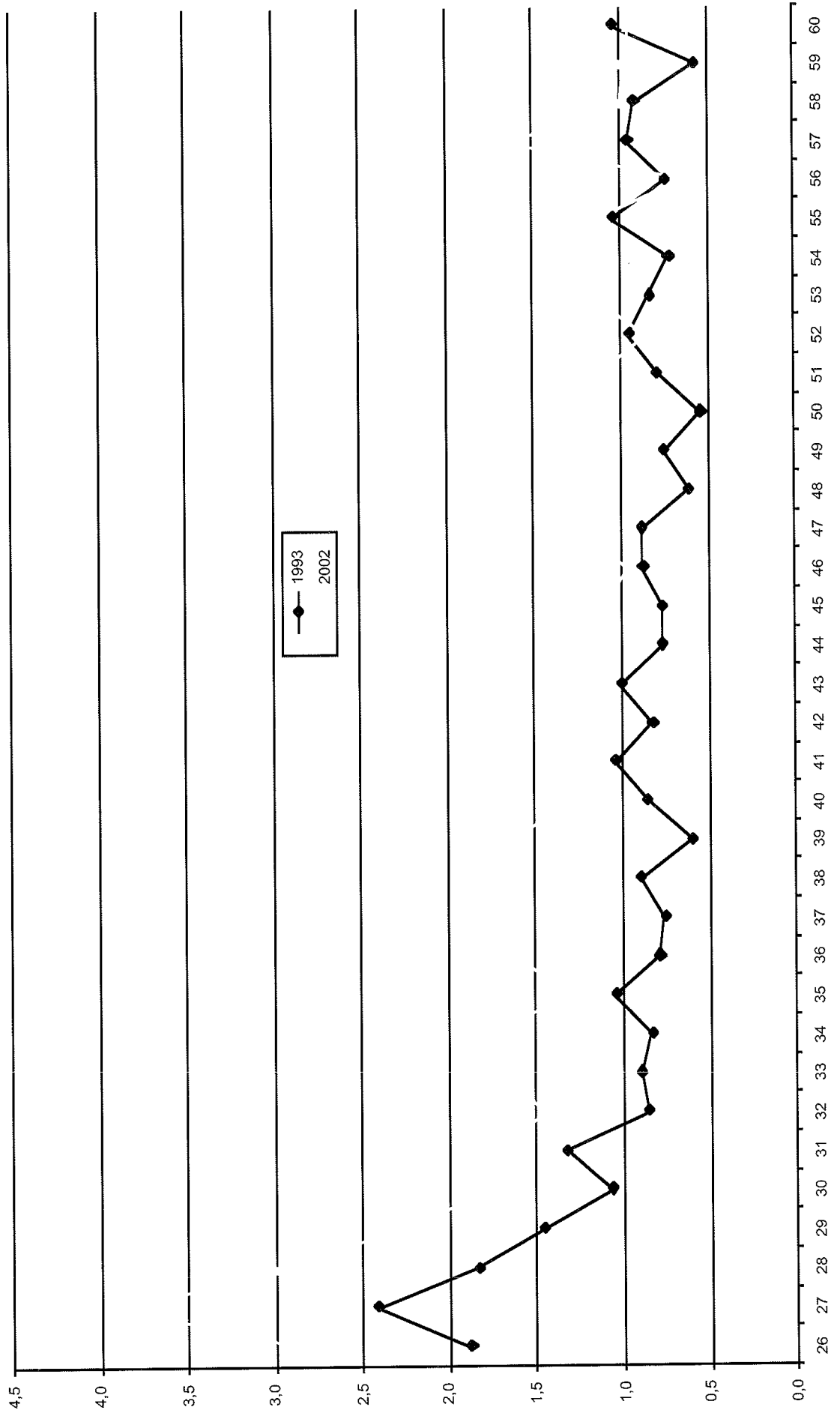
#### BIBLIOGRAPHIE

- Bartoli, A. (2005), *Le Management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, (2<sup>de</sup> édition).  
 Beaud, S., Confavreux, J., et Lindgaard, J. (2006), *La France invisible*, Paris, La Découverte.  
 Bernardeau, D., et Hely, M., « Transformations et inerties du bénévolat associatif. Analyse secondaire des enquêtes de l'Insee contacts 1982-1983 et EPCV 2002 », *Sociologies pratiques*, « Comprendre l'engagement aujourd'hui », n° 15.

- Bodiguel, J.-L., et Rouban, L. (1991), *Le Fonctionnaire détrôné. L'État au risque de la mondialisation*, Paris, Presses de la FNSP.
- Bodiguel, J.-L., et Garbar, Supiot, A. (2000), *Servir l'intérêt général. Droit du travail et fonction publique*, Paris, Puf, « Les voies du droit ».
- Burlaud, A., et Laufer, R. (1980), *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz, « Gestion ».
- Chauvel, L. (2006), *Les Classes moyennes à la dérive*, Paris, Le Seuil, « La république des idées ».
- Conseil d'État, (2003), « Considérations générales pour le statut de la fonction publique », collection « Études et documents du Conseil d'État » in *Perspectives pour la fonction publique*, n° 54.
- Darbel, A., et Schnapper, D. (1969), *Morphologie de la haute administration française. Les agents du système administratif* (tome 1), Paris, Mouton.
- Devolvé, P., « La privatisation du service de l'Etat » in *Pouvoirs*, n° 117, Le Seuil, 2006, pp. 107-120.
- Dord, O. (2007), *Droit de la fonction publique*, Paris, Puf, « Thémis droit ».
- Dreyfus, F. (2006), « Servir l'État : un idéal encore moderne ? » in *Pouvoirs*, n° 117, Le Seuil, pp. 5-15.
- Dubet, F. (2002), *Le Déclin de l'institution*, Paris, Le Seuil, « L'épreuve des faits ».
- Duran, P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société ».
- Engels, X., et alii. (2006), *De l'intérêt général à l'utilité sociale ? La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, « Logiques sociales ».
- Euillet, A. (2002), « L'utilité sociale, une notion dérivée de celle de l'intérêt général », *Revue de droit sanitaire et social*, 38<sup>e</sup> année, n° 2, avril-juin, pp. 207-228.
- Gateau, G. (1989), « L'emploi associatif en 1988 » in *Associations et emploi*, document de l'Institut national de la jeunesse, mars, pp. 31-38.
- Hély, M. (2006), « De l'intérêt général à l'utilité sociale : transformations de l'état social et genèse du travailleur associatif » in Isabelle Astier et Nicolas Duvoux, *La Société biographique. Une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, « Logiques sociales », pp. 173-194.
- Hély, M. (2005), « Le travailleur associatif. Un salarié de droit privé au service de l'action publique », thèse de doctorat, Ehes.
- Hély, M. (2004), « Les différentes formes d'entreprises associatives », *Sociologies pratiques*, n° 9, pp. 27-51.
- Héran, F. (1988a), « Un monde sélectif : les associations », *Économie et statistique*, n° 208, mars, pp. 17-31.
- Héran, F. (1988b), « Au cœur du réseau associatif : les multi-adhérents », *Économie et statistique*, n° 208, mars, pp. 33-44.
- Laurent, M.-L. (1999), *Les emplois jeunes : nouveaux contractuels de l'administration*, Paris L'Harmattan, « Logiques juridiques ».
- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Sage.
- Moniolle, C. (2006), « Les apports essentiels de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances en matière de dépenses de personnel », *Actualités juridiques du droit administratif*, 6 novembre, pp. 2040-2045.
- Narcy, M. (2007), *Motivation intrinsèque et équité salariale : une comparaison entre le secteur associatif et le secteur privé*, université d'Assas-Paris II,
- Simonet, M. (2006), « Le monde associatif : entre travail et engagement » in Alter N. (Dir.), *Sociologie du monde du travail*, Paris, Puf, pp. 191-207.
- Simonet, M. (2004), « Penser le bénévolat comme travail pour repenser la sociologie du travail » dans le cadre d'un numéro spécial consacré à « activité et action et dans le travail », *Revue de l'ires*, n° 44, 1, pp. 141-155.
- Singly (de), F., et Thelot, C. (1988), *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Paris, Dunod.
- Supiot, A. (2000), « Introduction » in Bodiguel, Garbar, Supiot, (2000), *Servir l'intérêt général. Droit du travail et fonction publique*, Paris, Puf, « Les voies du droit », pp. 13-32.
- Tchernonog, V. (2008), *L'état des associations. Le paysage associatif français et ses évolutions*, Paris, Dalloz-Juris Association, à paraître.

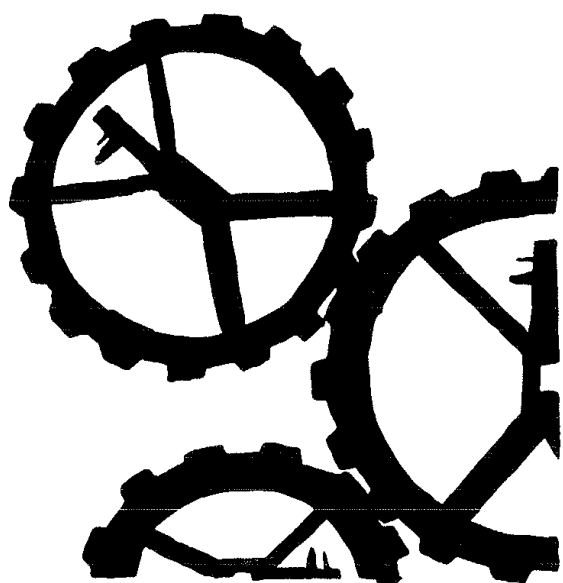
**Graphique 3 : Ratio du nombre de travailleurs associatifs par rapport au nombre de fonctionnaires titulaires de l'État selon l'âge**

Sources : Enquêtes annuelles sur l'emploi 1993 et 2002.



Lecture : En 1993, il y avait 1,9 travailleur associatif pour 1 fonctionnaire chez les individus âgés de 26 ans. Ce ratio était de 2,9 en 2002. Pour la tranche des 26-39 ans, le ratio était de 1 travailleur associatif pour 1 fonctionnaire en 1993. En 2002, il est passé à 1,8 travailleur associatif pour un fonctionnaire dans cette même catégorie. À titre de comparaison, le ratio n'a quasiment pas évolué pour les 40-60 ans (il valait 1 en 1993 et 1,1 en 2002).





**BRISONS  
LES VIEUX ENGRENAGES**

**1936 SEMAINE DES 40H**

**1968 SEMAINE DES 48H**

**2000 SEMAINE DES 56H**

• • • • •