

Interactions entre associations et pouvoirs publics : logiques, tensions, diversité

Céline Marival

▶ **To cite this version:**

Céline Marival. Interactions entre associations et pouvoirs publics : logiques, tensions, diversité : Le cas des associations d'action sociale et médico-sociale. Sciences de l'Homme et Société. UNIVERSITE DE LA MEDITERRANEE AIX-MARSEILLE II ; LABORATOIRE D'ECONOMIE ET DE SOCIOLOGIE DU TRAVAIL (LEST-UMR 6123), 2011. Français. NNT : . tel-01239746

HAL Id: tel-01239746
https://shs.hal.science/tel-01239746

Submitted on 8 Dec 2015

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.

UNIVERSITE DE LA MEDITERRANEE AIX-MARSEILLE II
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION D'AIX MARSEILLE
LABORATOIRE D'ECONOMIE ET DE SOCIOLOGIE DU TRAVAIL (LEST-UMR 6123)

Interactions entre associations et pouvoirs publics : logiques, tensions, diversité

Le cas des associations d'action sociale et médico-sociale

THESE

Pour obtenir le grade de
Docteur en Sciences Économiques

Présentée et soutenue publiquement par

Céline MARIVAL

Le 22 février 2011

Directeur de thèse : Philippe MOSSE, Directeur de recherche, CNRS-LEST

Jury :

Michel AUTES,	Professeur, Université de Lille, Rapporteur
Dominique BALMARY,	Président de l'UNIOPSS, Suffragant
Bernard ENJOLRAS ,	Senior Researcher (Professor), Institute for Social Research, Oslo, Norvège, Rapporteur
Philippe MOSSE,	Directeur de recherche, LEST-CNRS, Directeur de thèse
Henry NOGUES,	Professeur émérite, Université de Nantes, Suffragant
Nadine RICHEZ-BATTESTI,	Maître de Conférences, Université de la Méditerranée, Suffragant

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à son auteur.

À Suzie,

Remerciements

Ce sont de nombreuses « interactions » humaines et intellectuelles qui ont permis de mener à bien ce projet.

Je voudrais d'abord exprimer ma plus profonde reconnaissance à Philippe Mossé qui a dirigé cette recherche. Pour la finesse de ses analyses, ses conseils, sa patience, la régularité de son suivi et la liberté qu'il m'a accordée dans ma démarche intellectuelle, je le remercie très sincèrement.

Cette thèse doit aussi beaucoup aux échanges réguliers avec Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti dans le cadre d'un « comité de suivi » exemplaire. Je tiens à les remercier pour le temps qu'elles m'ont consacré malgré leur charge de travail et pour leurs remarques, toujours constructives, dans un subtil mélange de rigueur et de convivialité. Je voudrais dire à Nadine Richez-Battesti que je suis très honorée qu'elle ait accepté de juger ce travail dans sa version finalisée.

Ce suivi n'aurait pas été possible sans l'environnement scientifique offert par le LEST, la richesse de ses séminaires de thèse, le support de son personnel et de sa directrice Ariel Mendez. Qu'ils soient tous remerciés. Je tiens également à citer Arnaud Dupray pour ses conseils lors de mes premiers pas en analyses factorielles et tous les doctorants pour leur sympathie et leur soutien malgré la distance géographique. Un merci spécial à Annalisa Lendaro pour sa gentillesse et son hospitalité.

Ce travail a été rendu possible grâce au soutien financier, matériel et relationnel de l'URIOPSS Languedoc-Roussillon. Je remercie pour cela l'ensemble des membres du Conseil d'administration et son Président, Henri Archimbaud. Je suis particulièrement reconnaissante envers Sébastien Pommier pour m'avoir donné la chance de conduire mon travail dans ces conditions. Ma sympathie et mes sincères remerciements vont également à Isabelle Meunier, Directrice de l'Uriopss, pour son soutien jusqu'au sprint final, nos nombreuses discussions, sa vision du secteur et ses relectures. Je remercie également Nicolas Blineau pour son regard d'expert en matière de réglementation. Mais c'est grâce à l'accueil chaleureux et à l' « intelligence collective » de toute l'équipe salariée que ce travail à pu être mené. Il serait difficile de les remercier individuellement pour leurs apports, chacun à leur manière. À tous je voudrais dire combien j'ai apprécié leur convivialité, leur implication, leurs encouragements, nos moments de détente et nos innombrables et riches échanges, parfois vifs, sur la « reconquête » ou les stratégies associatives. Donc un grand merci à Fanny, Laetitia, Jocelyne, Myriam, Jean-Louis, Benjamin, Anne-Françoise, Sonia et Mylène.

Je remercie également tous les acteurs associatifs, militants, gestionnaires, qui ont contribué à la réalisation de ce travail : toutes les associations qui ont répondu à mon questionnaire, les adhérents de l'Uriopss LR pour leur accueil et leur sincérité lors des entretiens, les responsables institutionnels qui m'ont aidé à défricher la complexité administrative et toutes les personnes que j'ai pu rencontrer au gré des réunions du réseau Uniopss/Uriopss. J'espère que cette étude pourra alimenter leur réflexion et leur permettra de situer leur propre expérience dans leurs relations aux pouvoirs publics.

Je remercie le Professeur Henry Noguès pour sa relecture attentive à une étape déterminante de ce travail et pour la qualité de ses remarques. Ce manuscrit lui doit de nombreuses améliorations. Je suis très honorée qu'il ait accepté de faire partie de ce jury.

Je tiens également à remercier Bernard Enjolras pour ses apports qui ont permis de donner une nouvelle orientation théorique à la recherche lors d'un séminaire de thèse de 2007 et pour avoir accepté aujourd'hui le rôle de rapporteur. Je suis très honorée par la présence de Michel Autès, Professeur de sociologie et de Dominique Balmary, Président de l'UNIOPSS.

Je pense aussi à ceux qui, à Montpellier, m'ont fait découvrir l'économie sociale. Ma profonde gratitude s'adresse au Professeur Alain Marchand, qui m'a encouragé à me lancer vers un « ailleurs », ce qui m'a menée vers des horizons plus « lestiens » mais toujours marqués par ce même esprit d'ouverture et d'échange entre disciplines. J'aurais souhaité qu'il puisse connaître l'aboutissement de ce travail. Je voudrais aussi remercier Delphine Vallade pour son amitié, son soutien jusqu'aux moments de doute et ses relectures dans la dernière ligne droite.

Enfin, je remercie tous ceux qui m'ont soutenue au quotidien durant ces années de thèse. Je remercie infiniment mes amis qui m'ont apporté l'énergie nécessaire pour aller au bout de cette aventure, de Montpellier, en passant par « la vallée » et en particulier : Laure, Luc, Aryane et Vincent, Orlane et Jérôme, Majda et Ben, Sabrina, Daniel, Fatéma et Cissou.

Je remercie les filles de « la coloc' », Julie, Caro et Guylhaine, pour avoir respecté mon rythme. Je suis particulièrement redevable à Guylhaine pour ses petits plats, son soutien moral et informatique et son aide précieuse dans la mise en page de cette thèse. J'espère lui avoir fait changer de regard sur les sciences « molles » !

Enfin, je ne serai pas arrivée au bout de cette thèse sans le soutien de mes parents qui ont respecté ces années de travail avec patience et confiance. Je remercie infiniment pour leur présence Elodie, Adrien et la petite Suzie à qui je dédie ce travail.

SOMMAIRE

SOMMAIRE 11

INTRODUCTION GENERALE 15

PREMIERE PARTIE : POUR UNE ANALYSE DE L'INTERACTION ENTRE ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE ET POUVOIRS PUBLICS 29

CHAPITRE I LES ASSOCIATIONS D'ACTION SOCIALE ET MEDICO-SOCIALE : PERIMETRE ET JUSTIFICATIONS DU CHAMP ETUDIE 31

Introduction du chapitre 31

1.1. Les associations d'action sociale et médico-sociale : tentative de définition 32

1.2. Des services qui nécessitent une intervention publique : un marché mis en échec ... 50

1.3. Un conflit autour de l'intérêt général 57

Conclusion du chapitre 59

CHAPITRE II POSITIONNEMENT THEORIQUE : DE LA COEXISTENCE A L'INTERDEPENDANCE... JUSQU'A L'INTERACTION 63

Introduction du chapitre 63

2.1. Un dépassement des théories standard du non lucratif 64

2.2. L'étude de l'interaction entre associations de solidarité et pouvoirs publics : quelles implications théoriques ? 80

2.3. D'une analyse des formes de régulation à une analyse de l'interaction 93

Conclusion du chapitre 102

CHAPITRE III METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE : POSITIONNEMENT, MATERIAUX EMPIRIQUES ET DEROULEMENT D'ENQUETE 105

Introduction du chapitre 105

3.1. La Région Languedoc-Roussillon comme terrain d'application 106

3.2. L'immersion au sein de l'URIOPSS Languedoc-Roussillon 114

3.3. Une première phase exploratoire par voie d'entretiens pour préciser les variables pertinentes de l'interaction 119

3.4. Un questionnaire auprès d'un échantillon plus large d'associations 129

Conclusion du chapitre 134

CONCLUSION PREMIERE PARTIE 136

DEUXIEME PARTIE LE CADRE CONTEXTUEL DES RELATIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS : CONTRAINTES OU RESSOURCES ? 139

CHAPITRE IV LE ROLE ET LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT SOCIAL ET SES REMISES EN CAUSE RECENTES 141

Introduction du chapitre 141
4.1. Associations et mouvement d'institutionnalisation 142
4.2. Un contexte institutionnel en mutations : Crise de l'état providence et transition vers un nouveau modèle d'interactions aux pouvoirs publics ? 154
Conclusion du chapitre 167
CHAPITRE V LE MODELE ACTUEL OU LE COMPROMIS ENTRE DIFFERENTES FORMES DE REGULATION...169
Introduction du chapitre 169
5.1. L'encadrement accru des associations ou le renforcement de régulation de type tutélaire 169
5.2. L'ouverture à la concurrence : vers une régulation « quasi-marchande » ? 178
Conclusion du chapitre 199
CONCLUSION DEUXIEME PARTIE.....200
TROISIEME PARTIE UN DEFI POUR LES ASSOCIATIONS : CONSTRUIRE ET SE SAISIR DE MARGES DE MANŒUVRES..... 203
CHAPITRE VI DES CAPACITES ASSOCIATIVES SOURCES D'INTERACTIONS.....205
Introduction du chapitre 205
6.1. Une fonction politique déclinée sur deux niveaux..... 205
6.2. Une fonction politique difficile à atteindre pour les associations de solidarité ? ... 217
6.3. Les associations face à la fonction politique : l'espace des capacités associatives 227
Conclusion du chapitre 237
CHAPITRE VII LES MODES D'INTERACTION ET LEURS DETERMINANTS : VERS L'IDENTIFICATION DES FACTEURS DE LEGITIMITE ASSOCIATIVE 239
Introduction du chapitre 239
7.1. Les variables explicatives du côté des caractéristiques associatives : une approche multidimensionnelle..... 240
7.2. Les caractéristiques structurantes du champ des associations de solidarité..... 253
7.3. Typologie des associations en fonction de leurs caractéristiques 260
Conclusion du chapitre 264
CHAPITRE VIII LE DEPLOIEMENT DE STRATEGIES DE RECONNAISSANCE.....267
Introduction du chapitre 267
8.1. Associations et stratégies de reconnaissance 268
8.2. Les associations face aux stratégies : des comportements hétérogènes..... 289
Conclusion du chapitre 309
CHAPITRE IX AU-DELA DE LA RATIONALISATION, UNE DIVERSITE DE COMPORTEMENTS 313
Introduction du chapitre 313
9.1. Capacités, ressources, stratégies : l'espace des interactions aux pouvoirs publics. 314

9.2. Une interaction plurielle : portée, contours et implications théoriques 337
Conclusion du chapitre 345
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE 347
CONCLUSION GENERALE 349
BIBLIOGRAPHIE 359
LEXIQUE DES SIGLES 373
LISTE DES TABLEAUX 379
LISTE DES FIGURES 381
LISTE DES ENCADRES 382
TABLE DES MATIERES 383

INTRODUCTION GENERALE

Dans ses fondements, l'association se distingue de l'entreprise. Elle est régie par le principe de non lucrativité consacré par l'article 1er de la loi de 1901. Ainsi, *« l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices »*. Même si cette affirmation n'exclue pas la réalisation de bénéfices, le but premier de l'association ne doit pas être le profit de ses membres mais le projet social proposé à leur entreprise. Elle est ainsi porteuse de projets de société et constitue un espace d'expression et d'innovation sociale. L'association est en outre censée se distinguer de l'État car elle est portée par des initiatives privées et émerge de volontés individuelles. Elle est bien souvent décrite comme un « espace intermédiaire » de représentation de la société civile entre l'État et le marché. Dans la pratique, ces principales lignes de démarcation semblent moins évidentes. Les associations occupent en effet une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques à tel point que l'on assiste à un brouillage des frontières entre ces deux secteurs de la vie sociale.

Les associations de solidarité, acteurs centraux dans une économie plurielle

Aujourd'hui en France, la mise en œuvre des politiques sociales passe le plus souvent par les associations qui apportent différentes formes d'aide et de soutien aux personnes en difficultés. Les associations sont les premiers fournisseurs de services sociaux en offrant à elles seules plus de la moitié (60%) des capacités d'accueil et d'accompagnement des personnes vulnérables, tandis qu'un tiers relèverait du secteur public. Pour l'heure, les entreprises commerciales restent marginales même si elles progressent de manière rapide dans certains champs, en particulier celui de l'hébergement des personnes âgées et des services aux personnes, et plus lentement dans d'autres, longtemps considérés comme non rentables (on pense notamment au champ de la petite enfance). Ce sont ainsi près de 90% des places d'accueil et d'hébergement qui sont fournies par les associations dans le champ du handicap et des personnes en difficultés sociales, les deux tiers de l'activité des établissements et services pour mineurs en difficultés

(62%) et le tiers de l'offre de places pour personnes âgées[1]. En dépit de son manque de visibilité, le poids économique de cet ensemble associatif est important. Il gère près de 30 000 établissements et services, représentent près 800 000 salariés, plus de 13 milliards d'euros de masse salariale[2] pour plus d'un million de bénéficiaires. Cette dimension plurielle de l'économie peut s'appréhender par la prise en compte d'un système mixte de protection sociale, qualifié de « *welfare mix* » ou « *welfare pluralism* » (EVERS, 2000).

Historiquement, les associations ont souvent fait figure de pionnières dans le défrichage des demandes sociales émergentes et la mise en place de réponses adaptées. Face à des besoins le plus souvent non solvables, elles se sont ensuite mobilisées pour pérenniser leurs ressources en faisant appel à des financements socialisés[3], participant ainsi à la reconnaissance de nouveaux droits sociaux par les politiques publiques. Les financements publics, sous forme d'aides et de prestations financières aux usagers venant solvabiliser une demande potentielle, ou de financement direct de l'offre et des équipements, constituent aujourd'hui la principale source de financement de ces associations. Selon une enquête menée en 2005 sur le monde associatif, ils représentaient près des deux tiers de leurs ressources budgétaires (TCHERNONOG, 2007). À travers les subventions publiques et les financements contractuels qu'elles perçoivent, elles participent à la mission de redistribution des ressources publiques issues de l'impôt ou des cotisations sociales. Cette situation particulière de dépendance des associations aux financements publics invite à s'interroger sur le type de relations entre ces deux acteurs. Les associations sont en effet appelées à coopérer avec l'État afin de répondre aux problèmes sociaux.

Des relations « ambiguës » aux pouvoirs publics

La question des relations entre associations et pouvoirs publics s'est posée de façon récurrente au cours de l'histoire française. De façon plus ou moins marquée selon les époques, ces deux acteurs ont constamment entretenu des rapports équivoques, entachés de suspicion et de défiance réciproque. Conformément à la tradition républicaine héritée de la Révolution, on se méfie des « corps intermédiaires » entre le citoyen et l'État, considérés comme une entrave aux libertés fondamentales et sources de contre-pouvoirs potentiels qu'il est nécessaire de contrôler. Cette conception va trouver sa consécration durant l'année 1791 à travers la loi Le

[1] Données 2004-2006. Source : GUERRY (2009b).
[2] Données 2007. Source : GUERRY (2009a).
[3] En provenance de l'aide sociale ou de l'assurance maladie.

Chapelier qui interdit toutes coalitions et associations professionnelles constituées autour de « prétendus intérêts communs »[4]. Selon cette conception très centralisatrice, l'État doit détenir le monopôle de l'intérêt général (BARTHELEMY, 2000). Il faudra attendre la loi Waldeck-Rousseau[5] de 1884 pour que la liberté de s'associer soit reconnue, et 1901 pour qu'une loi organise cette liberté. Néanmoins, certains observateurs ne verront dans cette loi qu'un progrès de l'encadrement administratif de la société. Elle ne serait au fond qu'un moyen supplémentaire d'encadrer les associations et une façon de contrôler un « trop-plein » de société civile (CHAUVIERE, 2009 ; HELY, 2009). La loi de 1901 assure en effet la liberté aux associations, mais à condition d'être déclarées. Le cadre légal de la loi de 1901 renfermerait donc déjà en lui-même une tension entre la liberté de s'associer d'une part et l'encadrement public des initiatives d'autre part. Progressivement, ces relations ont laissé place à une coexistence plus pacifique, mais toujours marquée par une volonté de maîtrise des initiatives associatives. Associations et pouvoirs publics vont donc peu à peu entretenir des relations étroites dans une forme de *« cogestion des politiques publiques »* (DEMOUSTIER, 2005). C'est dans ce cadre qu'en matière de politiques sociales, l'État, privilégiant un rôle de « régulateur », s'est inscrit dans une position intermédiaire, en délégant la production de services sociaux et médico-sociaux aux associations, tout en venant encadrer et réglementer cette production. Dans le même temps, les associations ont toujours fait preuve de prudence envers le pouvoir étatique, soupçonné de les « instrumentaliser ».

L'histoire française des relations entre l'État et les associations est ainsi marquée par une ambivalence récurrente, prenant des formes variables selon les époques, entre une volonté d'indépendance des associations et la prégnance de l'intervention publique.

Des relations transformées ?

Ces relations s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte renouvelé. En France, comme dans la plupart des pays européens, les politiques sociales sont confrontées à de nombreux défis. D'une part, elles doivent faire face à d'importantes difficultés économiques. La croissance lente qui caractérise les trente dernières années, l'aggravation de la dette publique et le déficit important des régimes sociaux, impactent les ressources aux fondements de ces politiques. À ces évolutions de l'environnement économique, il faut d'autre part ajouter les mutations démographiques et sociales, à l'origine de l'accroissement et de la diversification des besoins

[4] Loi le Chapelier du 14 juin 1791, Art. 2.
[5] Elle est en effet la première à autoriser les syndicats en France et abroge ainsi la loi le Chapelier.

sociaux. Le vieillissement de la population et l'allongement de l'espérance de vie ont pour conséquence d'accroître de façon considérable la demande de prise en charge de la dépendance et de la perte d'autonomie, parfois érigée en « nouveau risque » social. En outre, les évolutions du marché du travail – et notamment l'essor de l'emploi féminin – ou encore la modification des structures familiales, ont contribué à l'émergence de nouveaux besoins sociaux (en matière par exemple d'accueil de la petite enfance). Enfin, les difficultés sociales progressent. La pauvreté ne touche plus seulement les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de minima sociaux, dont la charge financière ne cesse d'augmenter, mais également des personnes en emploi. Dans un contexte de chômage persistant, caractérisé par une aggravation de la précarité et des inégalités sociales, les politiques sociales sont ainsi confrontées à l'apparition de cibles nouvelles.

Ces transformations, qui posent la question de la pérennité du système de protection sociale existant, ont ouvert la voie à une réflexion sur sa redéfinition. Tout l'enjeu pour les pouvoirs publics est de maîtriser les dépenses, tout en augmentant la quantité et en améliorant la qualité des services sociaux. Il s'agit ainsi de favoriser leur développement mais d'une manière qui soit « soutenable » financièrement, c'est-à-dire en en limitant le coût.

Plus largement, c'est le fonctionnement de l'ensemble du système de production des solidarités qui est poussé à de nécessaires adaptations. Ces évolutions invitent à repenser son mode de régulation et de financement. Ainsi, on s'interroge par exemple sur le caractère économique des services sociaux et sur l'opportunité de s'engager sur la voie leur libéralisation. Doivent-ils être soumis aux règles du marché et de la concurrence ? Plus largement, cela renvoie au débat sur l'articulation et la place des différentes sphères de l'économie – marchande, non marchande et non lucrative – dans la production de l'intérêt général. Ce dont il est question, c'est de la reconfiguration du rôle de l'État et de ses moyens.

Au-delà, ce sont les modes d'intervention et d'organisation des pouvoirs publics qui sont l'objet de transformations. Dans ce cadre, le concept de gouvernance est apparu sur le devant de la scène afin de mettre l'accent sur les nouvelles formes de distribution des responsabilités et sur l'implication d'une multiplicité d'acteurs, tant publics que privés, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (GAUDIN, 2002 ; KOOIMAN, 2003).

Les associations sont directement concernées par ces évolutions qui réinterrogent leurs modes de coopération et de partenariat aux pouvoirs publics.

Ce mouvement s'est accéléré ces dernières années à travers une multiplication de réformes à des rythmes qui échappent aux acteurs. Décentralisation, révision générale des politiques publiques (RGPP), création des Agences régionales de santé (ARS), réforme de l'administration départementale d'État… Autant de réformes qui modifient en profondeur la conduite des politiques d'aide et d'action sociales au sein desquelles les associations interviennent au premier plan. Aussi, longtemps laissé aux mains des associations, ce champ fait l'objet d'une attention croissante des pouvoirs publics. Le rythme de la production législative spécifique à ce champ d'intervention[6] est révélateur d'un regain d'attention à son égard.

Elles font en outre l'objet de nouvelles attentes face à l'évolution des problèmes sociaux. Compte-tenu de la croissance de ces derniers, et dans la mesure où elles occupent une place centrale dans la réponse aux besoins des populations les plus en difficultés, les associations vont être de plus en plus sollicitées. Aussi, dans un contexte de crise des solidarités qui se traduit par un déclin des institutions traditionnelles (CHOPART et *al*., 1998), elles seront au cœur de l'évolution de l'État social. La question de leurs relations aux pouvoirs publics se pose donc avec plus d'acuité encore aujourd'hui.

Des relations au cœur des débats

Ainsi, les modes de relations et de partenariat entre associations et pouvoirs publics sont la cible d'un intérêt croissant. La célébration du 100ème anniversaire de la loi de 1901 avait déjà permis de faire émerger cette question dans le débat public. À cette occasion, une Charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations regroupées au sein de la CPCA[7] avait été signée par le Premier ministre, Lionel JOSPIN, et le Président de la CPCA afin de s'accorder sur des principes partagés comme socle de ces relations. À partir d'engagements des deux parties, cet acte politique fort se donnait comme objectif de renforcer des *« relations partenariales fondées sur la confiance réciproque et le respect de l'indépendance des associations »*[8]. Elle met ainsi en avant l'autonomie des projets associatifs et la légitimité des associations à participer au débat public. Les associations y sont en effet reconnues en tant qu'acteur fondamental de développement, d'innovation et de cohésion sociale et comme

[6] Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et ses nombreux décrets d'application, loi handicap de février 2005 et, plus récemment, la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » (HPST) du 22 juillet 2009.
[7] CPCA : Conférence permanente des coordinations associatives.
[8] Extraits Charte.

« vecteur de la vie publique ». Elles fondent pour cela leur légitimité *« sur la participation libre, active et bénévole des citoyens à un projet commun, sur leur capacité à défendre des droits, à révéler les aspirations et les besoins de ceux qui vivent dans notre pays et à y apporter des réponses »*. Ainsi, l'État reconnaît l'importance de la contribution associative à l'intérêt général, dont il se positionne néanmoins comme le seul garant.

Près d'une décennie plus tard, cette charte semble encore se heurter à des difficultés d'appropriation par les acteurs. La question des relations entre État et associations reste en effet au cœur des débats. Des deux côtés, on s'interroge sur la manière de redéfinir ces rapports.

Les relations contractuelles entre l'État et les associations étaient au centre des réflexions des deux conférences nationales de la vie associative qui se sont tenues en 2006 et 2009. Alors que pour la première, il s'agissait de *« consolider »* les relations contractuelles entre l'État et les associations, la seconde se donnait comme objectif de les *« clarifier »* ; glissement terminologique sans doute significatif de la complexité, ou au moins de la diversité des formes que ces relations empruntent.

En outre, les rapports publics commandés par des Ministères sur la question associative, sa gouvernance ou ses financements, se multiplient (DECOOL, 2005; LANGLAIS, 2008 ; MORANGE, 2008). Ils se fondent sur des constats souvent partagés par les commanditaires – poids économique accru des associations, rôle central dans le maintien de la cohésion sociale, vecteur de lien social, source privilégiée d'innovations ou acteur essentiel de la société civile – et positionnent les associations comme des interlocuteurs et partenaires incontournables des pouvoirs publics. Ainsi, même si les thématiques d'entrée sont différentes, la question des relations aux associations est *de facto* abordée, presque inévitablement.

Cette thématique était en revanche au cœur du rapport de Jean-Louis LANGLAIS (*op. cit.*, 2008) intitulé *« Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations »*. Pour les pouvoirs publics, les relations contractuelles nécessitent une réelle modernisation et adaptation aux nouvelles réalités associatives. Parfois devenues de véritables « entreprises associatives », les associations doivent être prises dans leur diversité. Il s'agit aussi de favoriser la transparence des relations, à travers une amélioration du contrôle et de l'évaluation de l'action associative, ou encore de clarifier et de rendre plus efficace le partenariat financier aux associations. Ainsi, on s'interroge par exemple sur la refonte du système des agréments publics, sur le passage d'une *« culture de la subvention à une culture de la commande publique »* (LANGLAIS, *op. cit.*,

2008) ou sur la création d'un label de certification des « bonnes pratiques » de gouvernance associative.

Côté associatif, des modes de contractualisation qui préservent leur initiative, garantissent l'autonomie des projets associatifs, sécurisent leur mode de financements et reconnaissent leur participation à la construction de l'intérêt général, doivent être crées. En effet, les associations dénoncent une « instrumentalisation » portant atteinte à leur autonomie et une remise en cause de leur capacité d'action. Elles souhaitent que soit pris en compte leur potentiel d'innovation, leur capacité à « entreprendre autrement » et, plus largement, revendiquent la reconnaissance de leur légitimité à participer au débat public comme de véritables partenaires, au-delà de leur rôle économique de prestataires de services sociaux, qui passe selon elles trop souvent au premier plan.

Problématique de la recherche

Dans ce contexte renouvelé de l'action publique, cette thèse vise à étudier l'impact de ces transformations sur les relations entre les associations et les pouvoirs publics, à travers une analyse en termes d'*interactions*.

Dans ce cadre, les relations entre ces deux acteurs sont considérées comme des relations de dépendance mutuelle : des associations à l'État[9], en raison des financements publics majoritaires et des possibilités d'infléchissements de leur action qui en découlent, et de l'État aux associations sur lesquelles il s'appuie tant pour l'élaboration que la mise en œuvre des politiques sociales. En suivant les approches issues de la sociologie économique (EVERS, 2000 ; LAVILLE, 2000), nous considérons que les associations de solidarité ne peuvent être appréhendées sans intégrer l'analyse de la régulation publique dont elles sont l'objet. Toutefois, elles participent elles-mêmes en retour à la construction de ces régulations publiques. Le terme d'« interactions » est volontairement utilisé ici pour souligner le caractère réciproque des relations entre ces deux acteurs, pensées en termes d'influences mutuelles.

Alors que les discours associatifs mettent surtout l'accent sur le côté descendant de la relation et insistent sur la réduction de leurs marges de manœuvre, ce travail se fonde sur l'hypothèse centrale suivant laquelle l'interaction, bien qu'elle ait connu des modifications, continue de

[9] Dans cette recherche, l'État ne se limite pas à l'État central, avec ses directions ministérielles et services déconcentrés. Nous prendrons également en compte les autres types d'échelons locaux avec les collectivités territoriales. C'est en ce sens que nous préférons employer le terme de « pouvoirs publics » pour englober les différents niveaux de pouvoir et de décision.

caractériser ces relations. Il entend ainsi clarifier le débat, à travers l'analyse des mutations qui s'opèrent quasiment en temps réel.

Tout au long de ce travail, il s'agira de préciser la manière dont se traduit réellement l'interaction, d'en apprécier la nature et la portée. Autrement dit, comment l'interaction s'exprime-t-elle et que produit-elle ?

Pour répondre à cette problématique, sont étudiées les associations qui délivrent des services sociaux et médico-sociaux sur un territoire particulier, celui de la Région Languedoc-Roussillon. D'un point de vue théorique, notre démarche est socio-économique et s'appuie sur la critique du courant économique standard qui ne considère les associations qu'à travers leur rôle économique de prestataires de services sociaux. Afin d'étudier l'interaction, il est en effet important d'adopter une perspective plus complexe, considérant également le rôle politique des associations. Aussi, il est préférable d'utiliser une approche contextualisée, historiquement et institutionnellement, comme suggéré par les approches institutionnalistes, tout en allant explorer les dimensions organisationnelles et stratégiques des associations.

Organisation de la thèse

Afin d'explorer cette problématique, cette thèse est organisée en trois parties comprenant au total neuf chapitres. La ***première partie*** vise à positionner la recherche. Elle présente l'objet et la problématique de la thèse aux plans conceptuel, théorique et empirique.

Le *1er chapitre* fournit d'abord des éléments de définition et de délimitation du champ étudié, celui des associations qui délivrent des services sociaux et médico-sociaux, par la suite qualifiées d'associations de solidarité. Après avoir présenté l'intérêt de cette notion, notamment en ce qu'elle permet de couvrir la diversité des activités menées par ces associations, nous justifions le choix de ce champ d'intervention pour une étude de ses interactions avec les pouvoirs publics. Son objectif est de montrer qu'il est difficile de penser ces deux acteurs de manière séparée. D'une part, parce que l'encadrement public apparaît comme « indépassable » pour les associations de solidarité. À l'aide de la théorie économique, nous montrons en effet que les services qu'elles délivrent, sources d'échecs du marché, rendent nécessaire la mise en place d'une intervention publique (tant en matière de financements que de régulation). D'autre part, nous montrons qu'elles sont devenues des opérateurs incontournables pour l'État, qui s'appuie largement sur les associations pour conduire son action dans une économie mixte.

Cette première partie présente ensuite les éléments de construction d'un cadre d'analyse des interactions entre associations et pouvoirs publics, tant du point de vue théorique qu'empirique.

Dans le *second chapitre*, nous présentons le positionnement théorique de la recherche. Il fournit une présentation des principaux cadres théoriques pouvant être mobilisés pour rendre compte des relations entre associations et pouvoirs publics. Nous passons d'abord en revue les théories standards du non lucratif d'origine anglo-saxonne pour lesquelles les organisations sans but lucratif interviennent essentiellement dans des logiques de suppléance par rapport à l'État et/ou au marché, afin de pallier leurs insuffisances (HANSMANN, 1987 ; WEISBROD, 1977). Dans ce cadre, l'État et les associations évoluent dans les relations qui se limitent à des formes de *coexistence*. Bien que par la suite, des relations d'*interdépendance*, essentiellement financière, soient envisagées entre ces deux formes institutionnelles (SALAMON, 1987 ; SALAMON & ANHEIER, 1998), nous montrons qu'il est nécessaire de dépasser ces approches pour une étude en termes d'*interactions*, problématique retenue dans le cadre de cette thèse. Ce chapitre aboutit à la description des implications théoriques d'une telle démarche. À côté de la prise en compte de leur rôle économique de prestataires de services sociaux, elle implique en effet de considérer le rôle sociopolitique des associations, dans la lignée du courant de la sociologie économique (LAVILLE, 2000 ; EVERS, 2000) qui entend étudier leur « encastrement politique » et social, en s'inspirant des apports de GRANOVETTER (1985). D'autre part, en suivant le courant néo-institutionnaliste (DIMAGGIO & POWELL, 1983), nous montrons que l'étude des interactions nécessite d'adopter une approche située, prenant en compte le contexte institutionnel et historique dans lequel les associations évoluent. Cependant, nous allons au-delà de ces approches en montrant que l'étude complexe des processus interactifs implique également de procéder à un changement d'échelle. Il est en effet nécessaire d'explorer les fonctionnements internes des associations et, par conséquent, de coupler à l'analyse institutionnelle une analyse plus organisationnelle (fondée notamment sur l'étude des comportements stratégiques des associations). L'hypothèse défendue est alors celle d'une interaction plurielle.

Le *troisième chapitre* est consacré à la présentation du matériau empirique et du déroulement de l'enquête. Elle résulte d'un positionnement particulier d' « observateur-participant » – lié au statut CIFRE dans le cadre duquel cette thèse a été réalisée – dont nous mettrons en évidence l'intérêt pour comprendre les spécificités et la complexité du champ étudié. L'adoption d'une approche contextualisée nous a emmené à nous pencher sur un territoire particulier comme terrain d'investigation, celui de la région Languedoc-Roussillon. Nous

justifions le choix du territoire régional comme niveau pertinent pour une étude des interactions, liés notamment aux enjeux stratégiques qu'il renferme. Ce chapitre explicite ensuite la méthode d'investigation combinant des sources multiples. Elle s'est traduite par une première phase exploratoire, par voie d'entretiens auprès de dirigeants associatifs et de responsables publics, visant principalement à préciser les hypothèses de la recherche. Dans un second temps, nous avons construit notre propre base de données à partir d'un questionnaire diffusé auprès d'un échantillon plus large d'associations. En effet, les premières observations laissaient entrevoir une grande diversité de situations associatives. L'analyse quantitative menée, à partir de méthodes d'analyse factorielles, avait pour principal objectif de remettre de l'ordre dans cette diversité. Il s'agissait de mettre au jour les caractéristiques organisationnelles et positionnements stratégiques les plus structurants des associations de solidarité dans leurs rapports aux pouvoirs publics.

La ***seconde partie*** présente le cadre contextuel des rapports entre l'État et les associations de solidarité et son évolution jusqu'à la période actuelle. Une telle approche en termes d'interactions implique en effet de caractériser précisément les formes de régulations publiques à l'égard de l'action associative et la nature de leurs évolutions. Nous souhaitons ainsi appréhender l'évolution des modes d'intervention des pouvoirs publics au cours du temps, en mettant l'accent sur le type de contraintes qu'ils mettent en œuvre pour les associations, conformément à l'approche institutionnaliste. Cette partie porte dès lors sur l'un des termes des interactions : celui de l'influence que les pouvoirs publics ont (ou entendent avoir) à l'égard des associations. D'une certaine manière, nous verrons qu'il est possible de lire les réformes de l'appareil public comme des tentatives pour retrouver une autonomie publique face aux formes de « dépendances » à l'égard des associations.

Dans ce cadre, le *chapitre 4* propose une mise en perspective historique des rapports entre associations de solidarité et pouvoirs publics depuis 1945, date de création de la sécurité sociale. La problématique retenue dans cette thèse pousse à une approche en deux périodes. La première, qui structure l'héritage du passé, montrera que les associations ont connu un mouvement d'institutionnalisation – caractérisé par la montée des contraintes dans le champ social et médico-social – au cours de la seconde moitié du XXème siècle, dans le cadre d'un compromis de type « corporatiste » avec les pouvoirs publics. Celui-ci va accompagner l'avènement de l'État-providence durant la période de croissance des Trente Glorieuses. Durant la seconde période, qui trouve son origine dans la « crise de l'État providence » (ROSANVALLON, 1981), ce compromis sera remis en cause par un certain nombre de

transformations structurelles de l'action publique qui participent à une reconfiguration des relations entre ces deux acteurs. En effet, le nouveau cadre normatif mais aussi cognitif ne permet plus de penser l'interaction dans des termes identiques.

Confronté à des tensions très fortes, le modèle antérieur a laissé place à un nouveau compromis, sans doute transitoire, qu'il s'agira de présenter au *chapitre 5*. Ce chapitre souhaite ainsi exposer précisément le cadre actuel dans lequel s'exerce l'interaction. Le contexte institutionnel est ici analysé en privilégiant une entrée par les instruments de politique publique. Il s'agit de caractériser les nouveaux modes de régulation de l'action associative par la puissance publique et d'en proposer une actualisation à partir du cadre d'analyse développé par ENJOLRAS (1995) et ENJOLRAS & LAVILLE (2001) dans le champ des services de proximité et de l'aide aux personnes âgées. Nous montrons que le modèle actuel est caractérisé par une hésitation entre deux modes de régulation plus complémentaires que contradictoires : l'un de type *tutélaire renforcé* marqué par un encadrement et un contrôle accru des associations par les pouvoirs publics ; l'autre de type *concurrentiel* (voire « *quasi-marchand* ») caractérisé par l'ouverture à la concurrence et l'utilisation d'outils d'intervention de nature concurrentiels. Deux logiques qui s'opposent *a priori* à travers les méthodes utilisées, mais qui se réfèrent à un même souci de rationalisation et de recherche d'efficacité. Dans ce cadre, les interactions se modifient et les associations sont invitées à innover du point de vue de leur positionnement.

Enfin, la ***troisième partie*** de ce travail porte sur l'autre terme de l'interaction : celui de l'influence que les associations peuvent exercer vis-à-vis des pouvoirs publics et de leurs politiques. Elle se concentre ainsi sur les marges de manœuvre construites ou saisies par les associations, moins explorées par la littérature existante. Pour cela, nous exposons les résultats de l'enquête empirique. Il s'agit ici d'analyser comment et dans quelle mesure continue à exister ce qui est souvent présenté comme l'une des « raisons d'être » des associations de solidarité, à savoir leur rôle historique de « groupement intermédiaire » entre la société civile et l'État. Quelles sont aujourd'hui les marges d'existence de l'acteur associatif dans sa fonction politique et citoyenne ? À quel niveau s'exprime-t-elle et de quelle manière ? Par quels acteurs est-elle portée ? En d'autres termes, quel est le rôle des associations dans l'élaboration des politiques sociales (co-construction), au-delà de leur mise en œuvre (co-production) ? À travers les analyses qui y sont présentées, et en nous appuyant sur les résultats de l'enquête empirique, notre objectif est ici de montrer qu'afin de cerner l'interaction et le rôle politique des associations (ses fondements et ses modalités), il est nécessaire de déplacer le regard du niveau institutionnel vers les processus organisationnels.

Une étape incontournable de ce travail consistait à mieux cerner cette fonction politique et ses mises en œuvre concrètes sur le terrain. Tel est l'objet du *chapitre 6*. Il propose d'abord une déclinaison des différents niveaux où l'association peut faire valoir son rôle dans l'espace public, des capacités d'innovation sociale jusqu'aux capacités de négociation politique. À travers les données de l'enquête par entretiens menée auprès des décideurs publics et des responsables associatifs, il montre ensuite que ces capacités se heurtent à certains freins rendant l'accès à la fonction politique difficile. Par la suite, nous proposons de situer précisément les associations face à cette fonction politique. Une typologie des associations en fonction des capacités identifiées précédemment est réalisée. Cette analyse empirique montre que les associations s'opposent principalement par leur présence (ou leur absence) dans les espaces locaux de décision. À ce stade, l'hypothèse d'un accès inégal à la fonction politique est vérifiée. Ces résultats soulèvent la question de la légitimité des associations à agir dans l'espace public et les fondements de cette légitimité.

Ainsi, le *chapitre 7* souhaite préciser les sources potentielles de légitimité et de reconnaissance des associations auprès des pouvoirs publics. Il tente de dégager les facteurs susceptibles d'influencer leur capacité à négocier et à participer aux espaces de délibération. Dans ce cadre, l'hypothèse défendue est celle d'un lien entre la fonction politique et les caractéristiques endogènes aux associations. Elle sous-tend en second lieu que les associations sont hétérogènes quant aux ressources qu'elles détiennent (« ressources stratégiques »), comme suggéré par la théorie des ressources (*Resource based View Theory*) en management stratégique. Néanmoins, ce qui est en jeu ici, ce n'est pas tant l'avantage concurrentiel des associations que leur *avantage institutionnel*, en lien avec leur activité politique. Par rapport à l'approche stratégique en termes de ressources, initialement centrée sur les firmes, les caractéristiques prises en compte seront élargies aux spécificités associatives. Dans ce cadre, nous privilégions une approche multidimensionnelle combinant des dimensions spécifiques à la vie associative et d'autres empruntées au monde de l'entreprise. Nous intégrons également des caractéristiques contextuelles ou relatives aux liens des associations aux pouvoirs publics. La question est ensuite de savoir quelles sont les caractéristiques les plus structurantes des associations de solidarité et celles qui créent des divisions entre elles. Pour cela, nous conduisons une analyse factorielle des correspondances multiples (ACM) sur ces caractéristiques. Elle met en évidence une structuration des associations de solidarité essentiellement autour de leur niveau d'institutionnalisation et de la « masse » qu'elles représentent (tant en termes économique qu'au niveau de leur représentativité « politique »), auxquels sont associées d'autres

dimensions. Nous proposons pour finir une typologie des associations en fonctions de ces caractéristiques.

A travers le *chapitre 8*, nous nous intéressons ensuite au processus de construction de la légitimité associative à travers l'étude des stratégies de reconnaissance mises en œuvre par les associations afin d'activer, de pérenniser ou d'accroître leur fonction politique (en jouant notamment sur ces ressources). À ce titre, nous montrons dans un premier temps que deux cadres théoriques étudiant la relation de l'organisation à son environnement peuvent être mobilisés : les approches néo-institutionnalistes (DIMAGGIO & POWELL, 1983) et l'approche de la dépendance à l'égard des ressources (PFEFFER & SALANCIK, 1978). Cette dernière adopte une vision stratégique et instrumentale des processus de gestion de la légitimité permettant de dépasser le caractère contingent du cadre institutionnel sur l'action associative. Dans cette perspective, les associations sont également en mesure de contrebalancer les relations de pouvoir et de dépendance en créant des situations de « dépendance mutuelle ». Notre objectif est de montrer qu'il existe une diversité de réponses associatives aux pressions institutionnelles et qu'il est dès lors nécessaire de combiner ces deux approches dans la lignée de SUCHMAN (1995) ou OLIVER (2001). Après avoir examiné la manière dont elles s'appliquent aux associations étudiées, nous montrons que les comportements associatifs peuvent osciller entre une mise en conformité passive et des formes de résistance plus proactives. Afin de dresser une typologie des comportements associatifs face aux stratégies, nous menons par la suite une analyse factorielle tentant d'appréhender ces stratégies.

Enfin, le *chapitre 9* constitue la dernière étape de notre démarche d'analyse de l'interaction. Il est structuré en deux sections. Pour être complète, l'identification des processus liés à la participation politique des associations se devait d'étudier comment s'articulent caractéristiques, comportements stratégiques et fonction politique des associations. Pour cela, nous avons dans un premier temps mené une analyse factorielle globale croisant les variables les plus structurantes des analyses factorielles précédentes. Celle-ci débouche sur l'élaboration d'une typologie des associations en quatre groupes. De cette manière, il s'agit de procéder à la caractérisation des associations participantes et, à l'opposé, d'identifier les facteurs de vulnérabilité associative face à la fonction politique. Au-delà, cette analyse nous permet donc de mieux identifier les processus (en termes de combinaison de ressources et de stratégies) favorisant leur participation à l'espace public. Nous étudions ainsi les processus de sélection des associations les plus aptes à représenter l'intérêt collectif i.e. les facteurs de légitimité associative. Ce chapitre nous éclaire donc sur les variables explicatives des types

d'interactions. Dans un second temps, ce chapitre se propose d'aller au-delà de l'analyse des groupes identifiés et de revenir sur la notion d'interactions. Il tente de tirer des enseignements de l'ensemble de l'analyse empirique sur la notion d'interaction, tant du point de vue théorique que pour en définir les contours. Il met ainsi en perspective la plus-value globale de la thèse.

PREMIERE PARTIE :

POUR UNE ANALYSE DE L'INTERACTION ENTRE ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE ET POUVOIRS PUBLICS

Cette première partie s'attache tout d'abord à la définition de l'objet de notre recherche et de son périmètre, à savoir celui des associations d'action sociale et médico-sociale *(chapitre 1).* Nous montrerons que la spécificité des personnes auxquelles s'adressent leurs services ainsi que la nature et la portée des services fournis nécessitent la mise en œuvre d'une intervention publique. En raison de sa proximité aux politiques sociales, ce champ associatif implique dès lors de construire un cadre conceptuel pertinent pour conduire une réflexion sur ses rapports aux pouvoirs publics.

À partir d'une revue de littérature partant des principaux travaux relatifs aux relations entre associations et pouvoirs publics, sera présenté ensuite l'intérêt d'une approche en termes d'interactions dans l'étude de ces relations. Nous exposerons les principales implications d'une telle posture (en termes empiriques et théoriques) à travers la description des éléments retenus dans la construction de ce cadre d'analyse *(chapitres 2 et 3)*

.

Chapitre I

LES ASSOCIATIONS D'ACTION SOCIALE ET MEDICO-SOCIALE : PERIMETRE ET JUSTIFICATIONS DU CHAMP ETUDIE

Introduction du chapitre

On ne peut traiter du paysage associatif comme d'un ensemble homogène. Les différentes séries d'enquêtes menées par le Centre d'Économie de la Sorbonne (CES) sous la direction de Viviane TCHERNONOG (2000, 2007) – à ce jour les plus abouties en matière de connaissance du paysage associatif français[10] – mettent en évidence la diversité des profils d'associations qui le composent en termes de projets, d'activités menées ou encore de ressources mobilisées. Dès lors, la conduite d'études au « cas par cas » est nécessaire pour appréhender de manière plus fine les spécificités propres à chaque grand domaine d'intervention. Ainsi, ce chapitre s'intéressera dans un premier temps à la définition de l'objet de notre recherche, celui des associations d'action sociale ou médico-sociale. Le point commun de ces associations est de s'adresser à des personnes en situation de fragilité en raison de leur âge, de leur maladie, de leur handicap ou encore de leurs difficultés sociales. Nous montrerons que cet effort de « bornage » du champ couvert par ces associations soulève déjà certains enjeux tant il se heurte à la difficulté de les penser en laissant de côté leurs imbrications fortes aux politiques d'aide et d'action sociales. Cette proximité de missions avec l'action publique a entraîné un développement singulier de ces associations qui les distingue de l'ensemble du monde associatif. Le champ des associations d'action sociale et médico-sociale renferme en effet des caractéristiques propres qu'il s'agira de présenter ici (1.1). Après avoir délimité le périmètre de nos investigations, nous apporterons des éléments de justification du champ étudié en nous appuyant sur les enseignements de l'analyse économique. Nous montrerons que la particularité des services rendus par ces associations entraîne des échecs du marché rendant nécessaire la mise en place d'une régulation publique de leur activité (1.2). Dans ce cadre, les associations

[10] Le recueil de donnée a en effet reposé sur la diffusion d'un questionnaire aux associations par l'intermédiaire des communes. La dernière enquête menée courant 2005, s'appuie sur le relais de pas moins de 1725 communes et la participation de plus de 13 000 associations au total. Au final, ce sont 10 000 questionnaires qui ont pu être exploités, ce qui représente une base de données considérable sur le secteur associatif.

revendiquent aujourd'hui leur intervention dans la sphère de l'intérêt général, généralement porté par les institutions publiques (1.3). Cet ensemble d'éléments, source de tensions au sein des associations, invite dès lors à conduire une réflexion sur leurs relations aux pouvoirs publics.

1.1. LES ASSOCIATIONS D'ACTION SOCIALE ET MEDICO-SOCIALE : TENTATIVE DE DEFINITION

La définition de cet ensemble vaste que constituent les associations d'action sociale et médico-sociale est un exercice délicat d'autant que la délimitation de leurs activités varie d'une nomenclature à l'autre. En revanche, il est possible de les définir en fonction des politiques auxquelles elles sont rattachées. En effet, ces associations d'origine ancienne ont peu à peu été prises dans un mouvement visant à l'organisation et à la structuration du versant « assistanciel » de la protection sociale sur lequel elles intervenaient au premier plan. Bien que ce cadre ne permette pas toujours d'intégrer la diversité des activités menées, elles sont aujourd'hui essentiellement positionnées sur le champ des politiques d'aide et d'action sociales. Ainsi, avec la construction d'un champ institutionnel spécifique, celui du secteur « social et médico-social », ces associations ont été reconnues par les pouvoirs publics, essentiellement dans un rôle d' « opérateur » dans la mise en œuvre des politiques sociales. Cette reconnaissance, ne fut-elle que partielle, a entraîné un développement particulier de ces associations. Elles occupent aujourd'hui une place centrale dans l'offre de services sociaux et sont devenues des acteurs économiques importants.

1.1.1. Un positionnement sur le champ des politiques d'aide et d'action sociales

L'extension du système français de protection sociale, dont le pilier central, la Sécurité sociale, a été institué en 1945 pour protéger les travailleurs et leur famille des risques de l'existence (maladie, vieillesse, accidents…), s'est accompagné du développement concomitant de politiques d'aide et d'action sociales. Fondé sur l'extension d'une couverture contre les risques sociaux à des catégories de plus en plus nombreuses, ce système à tendance « universaliste » reste dès lors marqué par la survivance d'un volet « assistanciel », historiquement porté par l'Église en les œuvres charitables.

Ce versant « assistanciel » de la protection sociale reposait en effet à l'origine principalement sur des initiatives privées et des logiques d' « auto-organisation de la société » (LAFORE, 2010b) visant à répondre aux besoins sociaux des populations les plus vulnérables (orphelins, délinquants, indigents). Initialement d'origine religieuse, ces initiatives vont connaître un

développement important au 19ème siècle, au moment de l'apparition de la « question sociale » consécutive à la révolution industrielle et au développement de la paupérisation salariale[11]. Avec la promulgation de la loi de 1901, elles donneront plus tard naissance à des associations, dans la forme que nous connaissons encore aujourd'hui.

Les politiques d'aide et d'action sociales[12], qui se sont développées sur cet héritage, se traduisent encore aujourd'hui par un ensemble de politiques et d'interventions destinées aux populations les plus vulnérables. Ainsi, le champ des interventions sociales s'intéresse aux personnes « en situation de pauvreté », incapables de travailler (CASTEL, 1995) et de subvenir seules à leurs besoins. Certains définiront dès lors l'action sociale à partir de son caractère résiduel par rapport à la protection sociale légale ; elle vise ainsi *« à remédier aux injustices les plus criantes qui demeurent, même après l'intervention de la protection sociale légale »* (TYMEN & NOGUES, 1988).

L'État social français s'est en effet construit à partir de la distinction entre les mécanismes d'assurance sociale (protection sociale légale), reposant sur un principe contributif et sur une solidarité de participation socio-professionnelle, et les mécanismes d'assistance, prestations sans contreparties du bénéficiaire (non contributives) et reposant sur une solidarité d'appartenance à la collectivité. Cependant, même si l'action sociale s'est centrée historiquement sur le champ de l'assistance aux plus démunis, qualifiée par la suite d'aide sociale ; il est aujourd'hui délicat de la confondre avec cette dernière, tant elle mixe, à des degrés variables des mécanismes relevant de l'assurance et de l'aide sociale. Ainsi, l'action sociale emprunte à ces deux voies dans des formes parfois « hybridées ». Les exemples sont nombreux de prestations qui rendent compte d'une interpénétration des logiques d'assurance et d'assistance au cours du temps. On a assisté en effet à l'apparition de prestations de sécurité sociale au sein desquelles ont été introduites des logiques de l'aide sociale par le biais de prestations non contributives (exemple de la CMU[13]). Inversement, la logique d'assurance a été introduite dans certains dispositifs d'aide sociale avec les prestations non contributives de la solidarité nationale. Prenons les exemples de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). Ces prestations admettent un caractère non contributif mais elles sont soumises à certaines conditions de ressources (IGAS, 2006).

[11] Le monde des « œuvres » sera ensuite suivi par des réformateurs sociaux, philanthropes ou notables patronaux, portés par des valeurs laïques (LAFORE, 2010).
[12] Elles pourront être désignées indifféremment par le terme d'« action sociale ».
[13] CMU : Couverture maladie universelle.

C'est sur ce segment spécifique du système de protection sociale français, celui de l'aide et de l'action sociale, que sont aujourd'hui positionnées les associations étudiées. Ainsi, au moment où la puissance publique *« consacre l'existence d'un secteur institutionnel spécifique, ce dernier est constitué dans une large mesure d'opérateurs associatifs »* (LAFORE, *op.cit.*, p115) même si ces associations préexistaient à ces politiques et ont largement contribué à les façonner[14].

Dans la suite de ce travail, nous pourrons utiliser l'appellation plus générique d'« associations de solidarité », utilisée par les acteurs associatifs eux-mêmes[15] pour englober au sein d'un « chapeau » commun cet ensemble d'associations, pouvant paraître *a priori* disparate, dans un souci de reconnaissance et d'identification (voire d'unification). Comme le souligne VINCENT (1997, p365), *« la référence à la solidarité s'impose [pour ces associations] comme un codage obligé, comme une labellisation »* même si les acceptions et l'usage qui en est fait varient considérablement d'une association à l'autre. Elle ne saurait ainsi en aucun cas traduire l'homogénéité d'un champ, bien au contraire. Au-delà, le recours à la notion de « solidarité » recouvre d'autres significations, qui lui fournissent une certaine cohérence. Pour certains, elle permettrait de réaliser le compromis entre l'assistance et l'assurance, dont la perméabilité des mécanismes ne va plus réellement de soi (BATIFOULIER & NOBLE, 2005). Mais, cet usage du terme de « solidarité » qui semble aujourd'hui faire consensus, traduirait également (et surtout) une volonté ancienne des associations de se détacher de leur filiation avec les « œuvres » du début du XXème siècle. Elles entendent ainsi s'affranchir d'une conception de la solidarité plus « philanthropique » – entachée d'un certain discrédit – et faisant référence à la charité et à la dynamique d'aide à autrui comme devoir moral (LEWIS, 1997). Les acteurs seraient donc "contraints" de *« recourir au seul vocable de solidarité, quitte à l'investir de connotations dérivées de son autre, la charité »* (VINCENT, op. cit.). L'invention du terme de solidarité, dont la paternité est revendiquée par Pierre LEROUX (1839), remonte au XIXème siècle. Cette notion est d'abord utilisée dans le domaine juridique pour désigner la cohésion sociale « au sens fort du mot » (ZOLL, 1998). Elle sera ensuite transposée au domaine social à travers l'apparition du concept de solidarité sociale, *« entendue au sens de fondement de la politique sociale »* (ZOLL, *op.cit.*). Ce terme va ainsi apparaître au tournant du XXème siècle, dans le grand débat sur le rôle de l'État dans la politique sociale, à travers les travaux précurseurs de Léon BOURGEOIS

[14] La place et le rôle des associations dans la construction de ces politiques seront présentés, de façon chronologique, au chapitre 4.
[15] L'appropriation de ce terme par l'ensemble des associations d'action sociale et médico-sociale et la généralisation de son usage sont relativement récentes.

(1896) et de ceux qui se réclament de la doctrine « Solidariste »[16]. Elle se fonde sur une critique de la charité et entend contrecarrer voire limiter le poids de l'Église dans la vie sociale. C'est l'époque du partage entre la solidarité (valeur républicaine qui se situe du côté du juste) et la charité (du côté du bien défini religieusement) (VINCENT, *op. cit*, p369). Le courant Solidariste justifie ainsi l'intervention de l'État en matière de politique sociale comme un devoir envers les citoyens. Le concept de solidarité apparaît dès lors en réponse à la « disqualification de la charité » et désigne « toute action orientée vers autrui ».

Notre attention se porte donc sur les associations qui interviennent dans le champ des politiques d'aide et d'action sociales qui regroupent aujourd'hui *« l'ensemble des prestations et services sociaux pour l'accompagnement éducatif, thérapeutique et social des personnes vulnérables »* (PRIOU, 2007). Nous adoptons ainsi une vision restreinte des politiques sociales excluant les politiques de santé et celles du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Progressivement, et après de nombreux aménagements, ces interventions faisant partie du versant assistanciel de la protection sociale[17] ont été regroupées sous la notion d' « action sociale et médico-sociale » qui admet aujourd'hui une définition légale. Même si nous en mesurons les limites car nous verrons que les associations dépassent parfois ce cadre juridique, nous la convoquerons afin de gagner en précision dans la description des de leurs activités.

Il est utile de souligner que l'introduction par la loi sociale de 1975 du terme hybride de « médico-social » aux côtés du « social » visait à faire reconnaître la spécificité de ce champ d'intervention reposant sur des passerelles fortes entre le sanitaire et le social comme en témoigne le grand nombre de structures qui assurent à la fois des soins et un accompagnement social (IME[18], etc.). Elle vient dès lors marquer la possibilité pour les établissements sociaux de se médicaliser (et accentuer dans le même temps l'imbrication forte des mécanismes d'assurance et d'assistance). L'apparition de cette notion s'inscrivait en outre dans l'esprit général de la loi de 1975 qui entendait marquer l'autonomisation définitive de ce champ d'intervention par rapport au champ hospitalier. L'hôpital devenait quant à lui peu de temps

[16] C'est à cette même période qu'Émile DURKHEIM va élaborer dans sa thèse, *De la division du travail social,* la fameuse distinction entre solidarité mécanique et organique, cette dernière étant caractéristique des sociétés modernes. Il introduit ainsi le concept de solidarité dans les sciences sociales.
[17] L'ancienne dénomination du Code de l'action sociale et des familles (CASF), dénommé « Code de la famille et de l'aide sociale » jusqu'en 2000, est révélateur de la filiation de ces politiques avec l'aide sociale, ancienne « assistance ».
[18] IME : Instituts médico-éducatifs.

auparavant un lieu centré exclusivement sur la production de soins[19]. Dès lors, certaines catégories de personnes « indigentes » (cas par exemple des personnes âgées que les familles sont incapables de prendre en charge financièrement ou matériellement) ou « incurables » (personnes handicapées dont le déficit stabilisé ne relève plus du soin maladie) n'ont plus leur place en son sein.

Dès son article 2, la loi du 2 janvier 2002 définit donc l'action sociale et médico-sociale à partir de ses finalités comme ce qui *« tend à promouvoir (…) l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets »*. Elle fournit également des précisions quant aux publics concernés et modalités de ses interventions : « *Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature »*.

Le point commun de ces associations est donc de s'adresser à des personnes en situation de fragilité en raison de leur âge, de leur maladie, de leur handicap ou encore de leurs difficultés sociales. Le champ des politiques concerné est donc très large. Dans un rapport de novembre 2006 visant à établir une « cartographie de l'action sociale »[20], l'IGAS évoque le *« continent vaste et complexe de l'aide et de l'action sociale »*. Le code de l'action sociale et des familles (CASF) identifie pas moins de cinq politiques comme faisant partie des « formes » de l'aide et de l'action sociales : la protection de l'enfance, la famille, la politique en faveur des personnes handicapés, la politique en faveur des personnes âgées et la lutte contre l'exclusion[21].

Au-delà des différents types d'activités menées et de leurs fonctions (la protection, l'accueil, le soutien, l'éducation, les soins, l'aide matérielle, financière, à la vie quotidienne…), le secteur associatif de solidarité est caractérisé par une diversité de ses formes d'intervention (à domicile, en milieu de vie « ordinaire », en accueil familial ou en établissement) et de modes de prise en charge (permanente, temporaire, avec ou sans hébergement, etc.).

[19] Loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière. Elle instaure la carte sanitaire, crée le service public hospitalier et les groupements et syndicats interhospitaliers.
[20] « Contribution à la cartographie de l'action sociale », Rapport présenté par Bérénice DELPAL et Gildas LE COZ, Membres de l'Inspection générale des affaires sociales, novembre 2006.
[21] CASF, livre II « différentes formes d'aide et d'action sociales ».

La définition de l'association d'action sociale de Jean AFCHAIN (2005) reflète parfaitement cette diversité. Il la définit comme *« celle qui développe un projet d'intervention sociale solidaire, anime et gère des équipements sociaux, éducatifs ou médico-sociaux de façon professionnelle et militante. Ces équipements et services s'adressent à des enfants, adolescents, adultes et personnes âgées en grandes difficultés. Ils relèvent le plus souvent de financements collectifs et sont encadrés par des professionnels de l'aide, de l'éducation ou du soin »*.

Notre travail souhaite positionner sur le même plan l'ensemble de ces champs et modes d'intervention. Il se démarque ainsi des travaux existants qui portent le plus souvent sur des domaines plus restreints tels que l'aide à domicile (ENJOLRAS, 1995 ; JANY CATRICE et *al.*, 2008), les services de proximité (HADDAD, 2003), l'aide aux personnes âgées (LAVILLE & NYSSENS, 2001) ou encore l'accueil de la petite enfance (PETRELLA et *al.*, 2008) en raison notamment des enjeux socio-économiques qu'ils représentent. Bon nombre d'études ont ainsi été portées par l'engouement politique et économique autour des services aux personnes (considérés comme vecteur de création d'emplois avant d'être un « outil social »).

Nous faisons quant à nous le choix d'explorer un champ plus large et émettons l'hypothèse de l'existence de logiques transversales à l'ensemble de ces « sous-secteurs » de l'action sociale. Suivant cette logique, plus qu'au secteur d'intervention, la spécificité de ces organisations tient à d'autres variables. Les associations étudiées présentent en effet de nombreux points communs qui se situent notamment au niveau des publics auxquels elles s'adressent (population en situation de fragilité du fait de leur âge, handicap, maladie, niveau de ressources…), de leur forme d'organisation et de gouvernance propre au fonctionnement associatif ou encore au niveau des modes de régulation publique dont elles sont l'objet, poursuivant des logiques profondes qui transcendent les cloisonnements sectoriels. Au-delà de sa diversité, le champ étudié fait ainsi l'objet d'une certaine cohérence. Aussi, dans le jeu de l'interaction aux pouvoirs publics, nous postulons que la diversité des positionnements associatifs repose sur d'autres dimensions qu'il s'agira d'explorer dans le cadre de ce travail.

Même si le socle central des associations étudiées est le régime administratif du champ social et médico-social issu de la loi du 2 janvier 2002 (et codifiée dans le CASF), nous adopterons une vision élargie des activités sociales par rapport à ce dernier. Nous ne pouvons en effet étudier ce champ sans prendre en compte les activités qui, à travers leurs missions, gravitent autour de ce socle mais ne font pas l'objet de ce même cadre juridique. Nous pensons notamment ici aux activités dites « périphériques » du champ de la lutte contre les exclusions

non habilités CHRS[22] (service d'accueil et d'orientation, accueils de jour, équipes mobiles, ateliers d'adaptation à la vie active, centres d'hébergement d'urgence, mesure d'accompagnement social vers l'emploi ou le logement…), à l'insertion par l'activité économique (IAE)[23], aux activités relatives au secteur de la petite enfance ou encore aux activités fournies par les associations dites « caritatives ». Ainsi, les associations de solidarité débordent le cadre des politiques et les catégories administratives.

C'est pourquoi, les associations d'action sociale et médico-sociale seront entendues au sens large dans le cadre de cette recherche comme l'ensemble des associations qui « produisent des solidarités » et agissent auprès de publics en difficultés. Le concept d' « associations de solidarité » permet ainsi de les saisir dans leur ensemble et leur diversité.

En partant lui aussi du constat de la difficulté de circonscrire un champ particulier producteur de solidarités au sein du secteur associatif (lui-même difficile à cerner au-delà de sa définition juridique) et tant les frontières du social se déplacent, un programme de recherche pour la MIRE[24] datant de la fin des années 1990 et intitulé « *Produire les solidarités, la part des associations* » faisait déjà le choix de s'intéresser aux associations qui se réclament des « solidarités », celles qui *« mettent en avant la solidarité comme un label et une catégorie susceptible d'identifier et de légitimer leur propre activité »* (CHOPART, OUTIN & PALIER, 1997, p21). La solidarité est ici perçue *« comme un produit de diverses activités (de l'État, des associations, d'organisations spécialisées) ; c'est un ensemble de connaissances et de savoir-faire, mis en œuvre dans des situations de précarité, d'exclusion, de déviance ou de handicap, et qui résulte des interactions entre de multiples agents différemment intéressés à agir ; c'est aussi un composé de représentations hétérogènes concernant les causes de ces situations de marginalité, les moyens de prévenir ou de corriger leurs manifestations et leurs effets, les normes et les valeurs qui orientent les activités, les responsabilités des acteurs publics et des acteurs privés, le rôle des bénévoles et celui des professionnels… »* (LAGROYE, 1997, p38). La production des solidarités est donc entendue ici comme l'action auprès des publics en difficultés.

De la même manière que notre travail, leur champ d'étude couvre donc un volet restreint du système de protection sociale, excluant le régime général de protection sociale rattaché au

[22] CHRS : Centres d'hébergement et de réinsertion sociale.
[23] Encadré par la loi du 28 juillet 1998, codifiée dans le code du travail (articles L.5132-1 et suivants).
[24] Mission-Recherche du Ministère chargé de la Solidarité.

travail, et couvre bien souvent au final, comme le souligne les auteurs eux-mêmes, les associations du secteur social et médico-social. Il est donc difficile de s'extraire d'une entrée par les politiques auxquelles elles sont rattachées. Les associations de solidarité renferment donc la particularité d'être fortement liées aux politiques publiques. Ainsi, comme le souligne également CHAUVIERE (2009), *« la caractéristique historique principale de ces formations est que, sans renoncer à leur objet social propre, elles sont devenues gestionnaires pour le compte des pouvoirs publics »*.

1.1.2. Une fonction reconnue d'« opérateur » des politiques sociales

Elles assurent en effet une fonction reconnue d' « opérateur » des politiques sociales aux côtés d'autres acteurs. Ainsi, toujours dans son article 2, la loi du 2 janvier 2002 précise que l'action sociale et médico-sociale *«est mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales »*.

Selon l'approche légale, elles sont donc impliquées dans la mise en œuvre des politiques d'aide et d'action sociales essentiellement sur le volet de la délivrance des prestations (accueil et prise en charge). La majeure partie des associations qui composent le secteur social et médico-social sont des associations gestionnaires d' « établissements ou services sociaux et médico-sociaux » (ESMS) au sens de la loi du 2 janvier 2002, ce qui leur vaut d'être qualifiées d'associations « gestionnaires ». Les associations de solidarité gèrent des établissements aussi variés que des CHRS, des ESAT[25] (ex-CAT), des établissements pour personnes handicapées (enfants ou adultes) ou encore des établissements d'hébergement pour personnes âgées.

En tant que gestionnaires de ces équipements, ce cadre s'impose aux associations. Cependant, il ne s'intéresse qu'à leur activité économique et non à la personne morale gestionnaire (en l'occurrence l'association) et son projet ; peu importe que le statut de l'opérateur soit public, privé ou non lucratif. En effet, la loi du 2 janvier 2002 ne distingue pas les associations des autres opérateurs (organisations publiques ou privées). Elle concerne en effet l'ensemble des institutions sociales et médico-sociales « gestionnaires de manière permanente d'établissements ou de services ». Elles sont ainsi banalisées en tant que « gestionnaires » parmi d'autres. Ce cadre admet ainsi pour conséquence de nier la spécificité des associations en ne les reconnaissent pas comme porteuses d'un projet et de valeurs. Ainsi, *« les institutions*

[25] ESAT: Établissement et service d'aide par le travail (ESAT), anciennement centre d'aide par le travail (CAT).

sont neutralisées pour ne prendre en compte que les seules activités » (LAFORE, 2010b, op. cit.). Au-delà, cette banalisation des associations dans l'exercice d'activités économiques pourrait leur faire courir le risque d'être cantonnées à un rôle de « sous-traitant » ou d'instrument des pouvoirs publics. Ainsi, en mettant en avant la dimension économique des associations sur leur dimension politique, ce cadre vient directement percuter les possibilités d'interaction entre associations de solidarité et pouvoirs publics.

De plus, ce rôle d'opérateur des politiques sociales laisse aujourd'hui place à des tensions persistantes au sein des associations entre la réalisation d'activités économiques – à travers la gestion d'équipements – et le projet politique défendu. En effet, le projet politique de ces associations passe aujourd'hui en large partie par la réalisation d'activités économiques et est indissociable de la gestion d'équipements collectifs. Peu d'associations de solidarité sont centrées exclusivement sur la défense des intérêts de leurs membres et l'exercice d'une activité purement militante d'expression et de défense des droits des personnes fragiles. Dans le discours des acteurs, les associations « gestionnaires » se distinguent d'ailleurs d'elles-mêmes des « associations d'usagers » (associations de malades, de parents, d'handicapés...) qui centrent leur activité sur ce type de revendications. D'où le débat très répandu – et qui trouve un écho certain au sein du monde scientifique[26] – sur la pertinence de la distinction entre « associations gestionnaires » et « associations militantes ». Ce dernier tend à dissocier militance et gestion alors que les deux ne sont pas incompatibles. Leur articulation est en effet nécessaire à la vitalité des projets associatifs. En outre, ce sont les mêmes associations qualifiées de « militantes » qui, à défaut de réponses apportées ni par les pouvoirs publics, ni par le marché, ont bien souvent contribué historiquement au développement et à la reconnaissance de structures sociales et médico-sociales par les pouvoirs publics dont elles possèdent la gestion aujourd'hui. La gestion de structures ne saurait donc être la seule raison d'être des associations. Outre leur implication dans la gestion d'équipements, les associations de solidarité sont en effet porteuses de projets orientées vers la défense des droits et des intérêts des personnes qu'elles représentent. Tout l'enjeu pour les associations réside aujourd'hui dans leur capacité à mener conjointement ces deux activités, pourtant complémentaires.

[26] Cf. à ce titre la typologie des associations élaborée par Vivianne Tchernonog qui distingue les associations « gestionnaires » des associations « militante ou de défense des droits et des causes ».

1.1.3. Une place centrale dans l'offre de services sociaux

Ces associations sont donc devenues gestionnaires – aux côtés de l'État, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale et des entreprises lucratives – d'une part très importante des politiques sociales décentralisées (IGAS, 2008). Elles occupent ainsi une place centrale dans la mise en œuvre des politiques d'aide et d'action sociales. Face à des populations toujours plus nombreuses à prendre en charge, l'importance du secteur associatif social et médico-social ne cesse de croître. Il doit en effet répondre aux nouveaux besoins d'une société en mouvement liés d'une part à le « nouvelle question sociale » (précarité de l'emploi, exclusion sociale, etc.) et d'autre part aux évolutions socio-démographiques et notamment au vieillissement de la population. En 2015, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans devrait s'élever à 14 millions (soit une augmentation de 12,44% par rapport à 2004, le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans devrait passer à 2 352 000, soit une augmentation de 60%.

Dans le champ des établissements d'accueil sociaux et médico-sociaux, l'offre associative est prépondérante comparativement aux autres formes institutionnelles (privé lucrative et publique). En 2006, en France, elles sont les premiers fournisseurs de services sociaux en offrant à elles seules plus de la moitié (60%) des capacités d'accueil et d'accompagnement des personnes vulnérables (PRIOU & DEMOUSTIER, 2009). Ce sont ainsi près de 90% des places d'accueil et d'hébergement qui sont fournies par les associations dans le champ du handicap et des personnes en difficultés sociales, les deux tiers de l'activité des établissements et services pour mineurs en difficultés (62%) et près du tiers (33%) de ceux pour personnes âgées *(cf. tableau ci-dessous).* Les associations occupent ainsi une place déterminante dans la réponse aux besoins sociaux des populations.

Tableau 1 : Place des associations dans l'offre de services sociaux

Secteur	Public	Associatif	Privé lucratif
Mineurs en difficultés	37%	62%	0%
Enfants et adultes handicapés	11%	89%	0%
Personnes âgées	53%	33%	14%
Personnes en difficulté sociales	6%	94%	1%
Crèches collectives	73%	24%	1%
Haltes garderies	57%	38%	0%
Crèches multi-accueil	55%	42%	1%
Crèches parentales	2%	98%	0%
Jardins d'enfant	56%	42%	0%

Source : Guerry (2009b). D'après une exploitation des données Finess 2004, SAE 2004, PMI 2006.

Cet ancrage aux politiques sociales confère aux associations de solidarité certaines particularités qu'il est utile de prendre en compte pour la suite de ce travail. Elles nous permettent encore de gagner en précision dans la définition du champ étudié et viennent justifier la pertinence d'une étude de ces associations dans leurs relations aux pouvoirs publics. Leur proximité avec l'action publique se traduit d'abord par une organisation particulière de leurs financements, composés majoritairement de ressources d'origines publiques. Le développement de la fonction de « gestionnaire » d'équipements collectifs a en outre nécessité la mise en œuvre de modalités d'organisation spécifiques dans le cadre de leurs interventions sociales, impliquant le développement de nouvelles compétences dépassant la pure militance. Les associations de solidarité se sont ainsi engagées sur la voie de la professionnalisation[27], ce qui leur confère un poids économique important.

1.1.4. Des financements publics majoritaires

Les sources potentielles de financements des associations sont multiples. Elles sont en effet susceptibles de mobiliser, à des degrés divers, trois types de ressources.

- Des ressources marchandes qui correspondent aux recettes d'activité d'origine privée en provenance de l'échange sur le marché. Elles englobent la part payée par l'usager dans l'achat du service. Les services sont ainsi payés en tout ou partie par

[27] Le processus de professionnalisation du champ sera décrit au chapitre 4.

le bénéficiaire adhérent (ou non), au regard notamment de son niveau de revenus. On parle alors de « reste à charge » pour l'usager.

- Des ressources non marchandes qui correspondent aux ressources publiques liées à l'impôt. Elles englobent l'ensemble des subventions et autres types de financements de type contractuels octroyés à l'association par les pouvoirs publics[28].

- Des ressources volontaires ou « réciprocitaires ». Ces dernières rassemblent les dons et/ou cotisations des membres adhérents au projet de l'association mais également les dons de temps à travers le bénévolat[29].

C'est ainsi que pour les théoriciens de l'économie solidaire (LAVILLE, CAILLE et *al.*, 2001), en suivant le cadre analytique de POLANYI (1983), la forme associative revêt un caractère *hybride* dans la mesure où elle repose sur la combinaison de différents principes d'allocation des ressources (marchand, réciprocitaire, redistributif). Pour les associations de solidarité, cette hybridation des ressources est « relative » (GARDIN, 2008, p132) dans la mesure où elles mobilisent majoritairement des financements d'origine publique.

Pour l'heure, les seules données en notre possession sur la structure des financements de l'ensemble des associations de solidarité sont issues de travaux universitaires, et principalement des séries d'enquêtes conduites auprès des associations depuis 1990 par le CES, sous la direction de Viviane TCHERNONOG. Bien qu'elles ne se fondent pas sur des données officielles et exhaustives, elles nous apportent des indications précieuses sur les spécificités de ce champ en matière de répartition des ressources, comparativement aux autres domaines de la vie associative *(cf. tableau 2 ci-dessous)*. Ainsi, concernant d'abord les ressources volontaires, la dernière enquête menée entre 2005 et 2006 montre que la part des cotisations dans les budgets des associations d'action sociale et de santé apparaît très faible dans le secteur étudié (3%) contrairement à d'autres secteurs comme les associations sportives (38%) et les associations de défense des droits et des causes (24 %). Les dons et le mécénat sont également réduits (4%).

Dans ce tableau, les financements publics sont répartis entre les recettes d'activité (d'origine publique ou privée) et les subventions publiques, ce qui ne permet pas d'apprécier leur part

[28] Nous verrons que pour leur obtention, ces « contrats » font aujourd'hui l'objet d'une concurrence croissante entre associations.
[29] Malgré son importance, cette ressource « non monétaire » des associations, qui pose des enjeux quant à son évaluation statistique, n'est malheureusement pas prise en compte dans le tableau présenté ci-après.

dans les financements des associations. Néanmoins, des données complémentaires fournies par cette enquête montrent que les financements publics représentent près des deux tiers des ressources financières des associations d'action sociale et de santé (66%). Ils sont distingués en fonction de leur nature. Ils sont composés d'une part des recettes d'activités d'origine publique (financements contractuels) quelles qu'en soient les modalités (27%). Ce poste est ici constitué essentiellement des produits de la tarification (sous forme de forfaits, prix de journée) versés pas le système public de protection sociale aux établissements sociaux ou médico-sociaux en contrepartie des services d'intérêt général rendus aux usagers. D'autre part, les financements publics comprennent les subventions (sans contrepartie), qui s'élèvent à 39% des ressources totales.

Tableau 2 : Structure des financements selon le secteur d'activité des associations

Ensemble	Cotisations	Dons et mécénat	Recettes d'activité	Subventions publiques[30]	Total
Action humanitaire	2%	26%	38%	34%	100%
Action sociale/ Sante	3 %	4 %	54 %	39 %	100 %
Défense des droits et des causes	24 %	7 %	45 %	25 %	100 %
Éducation Formation/Insertion	4 %	2 %	65 %	29 %	100 %
Sports	38 %	6 %	32 %	24 %	100 %
Culture	17 %	5 %	38 %	40 %	100 %
Loisirs et vie sociale	18 %	2 %	49 %	31 %	100 %
Économie, développement local	11 %	2 %	44 %	43 %	100 %
Autres	11 %	9 %	58 %	22 %	100 %
Total	12 %	5 %	49 %	34 %	100 %

Source : D'après Tchernonog (2007). Enquête CNRS - Matisse - Centre d'économie de la Sorbonne auprès des associations - 2005-2006.

Ce secteur figure parmi ceux qui recourent le plus massivement aux financements publics. Il concentre en effet à lui seul environ la moitié de ces financements (pour un total de 21 516,1 millions d'euros) ; ce qui met en évidence la forte articulation des associations de solidarité à l'action publique et en constitue toute la particularité. Elles se démarquent ainsi de l'ensemble du monde associatif, tous secteurs confondus. En effet, si d'une manière générale, l'enquête menée par le CES met en évidence des relations financières entre associations et pouvoirs

[30] Subventions publiques seulement, à l' exclusion des financements contractuels, des ventes de prestations ou prix de journées provenant d'organismes publics classes dans la catégorie recettes d'activité.

publics fréquentes mais le plus souvent « symboliques », cette tendance est particulièrement à nuancer pour le champ qui nous concerne, qui repose sur des financements publics importants. Il participe ainsi largement à la mission de redistribution des ressources issues de l'impôt.

Au regard de ces éléments, on perçoit que les enjeux liés aux financements publics et leurs évolutions seront conséquents pour les associations de solidarité. Ils méritent que l'on se penche, plus que pour d'autres domaines de la vie associative, sur l'étude de leurs relations aux pouvoirs publics. Nous formulons en effet l'hypothèse que cette proximité avec les politiques sociales, qui se manifeste notamment par des financements publics prépondérants dans les budgets associatifs, ne sera pas sans conséquences sur le mode de développement et de fonctionnement des associations mais également sur les stratégies qu'elles vont déployer[31]. Cette prépondérance des financements publics traduit en effet une forme de dépendance des associations de solidarité à ces derniers et pose ainsi la question de leurs marges de manœuvre.

1.1.5. Un poids économique important : des associations gestionnaires et professionnalisées

L'importance de leur poids économique constitue également l'une des spécificités des associations étudiées, qui découle directement de leur articulation à l'action publique. Au sein de ce champ d'intervention, la majorité des associations peuvent ainsi être qualifiées d' « associations gestionnaires ».

Il n'existe pas de définition juridique de l'association gestionnaire. Pour les acteurs, tant associatifs que publics, ce qualificatif est couramment utilisé pour désigner les associations qui possèdent la gestion d'établissement ou de services sociaux et médico-sociaux au sens de la loi du 2 janvier 2002. Au sein de la littérature, les seules définitions qui nous sont données à ce jour peuvent être attribuées aux travaux du courants français de l'économie sociale (DESROCHES, 1983 ; VIENNEY, 1994). Ils s'attachent à définir les composantes de l'économie sociale que sont les coopératives, les mutuelles et les associations. Ces travaux se sont développés dans les années 1970 et 1980 de manière concomitante à la création par les pouvoirs publics d'une Délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES), qui

[31] Même si, à l'inverse, cet indicateur peut également être le résultat de ces stratégies.

deviendra plus tard la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES)[32].

Cette conception avance que les associations d'économie sociale doivent exercer une activité de production semblable à celle des mutuelles et des coopératives. Selon cette définition, le statut associatif n'est donc pas suffisant pour identifier les structures de l'économie sociale car seules les associations gestionnaires d'équipements font partie de l'économie sociale.

Différentes caractéristiques peuvent dès lors être attribuées aux associations gestionnaires. Elles admettent une activité économique significative, elles font intervenir des personnels salariés dans la conduite de leur action et enfin, la mise en œuvre de leur projet passe le plus souvent par la gestion d'équipements (VIENNEY, 1994). Elles assurent une fonction de production de services et de gestion d'équipements collectifs et exercent une activité économique « repérable ». Les associations étudiées font ainsi partie de l'économie sociale « instituée » ou « émergée » au sens de DESROCHES c'est-à-dire qu'elles peuvent s'appréhender à partir de données économiques et juridiques traduisant leur poids économique.

L'analyse des données statistiques existantes en la matière permet ainsi de mettre en évidence le fait que les associations de solidarité représentent aujourd'hui un poids économique important relativement à l'ensemble des associations. Ce dernier s'apprécie habituellement à travers différentes caractéristiques des associations et notamment par le nombre de leurs emplois salariés ou encore par le volume des budgets gérés.

Comme le soulignait encore récemment Édith ARCHAMBAULT dans un ouvrage consacré aux associations de solidarité (ARCHAMBAULT, 2010), des progrès ont été réalisés ces dernières années pour appréhender les associations à partir de données empiriques, là où elles étaient quasi inexistantes il y a encore une vingtaine d'années. On peut reprocher à ces études leur caractère épars et éclaté, ce qui ne contribue par à leur visibilité extérieure, mais elles constituent indéniablement une avancée majeure pour la connaissance sur les associations. Ainsi, pour la première fois, l'économie sociale a été mesurée par la statistique officielle, même si des efforts restent encore à faire pour en corriger les imperfections. Dans ce cadre, une série de tableaux statistiques fournissent des données sur l'emploi et les établissements employeurs dans l'économie sociale, au niveau national et régional, a été publiée par l'INSEE

[32] Aujourd'hui fondue dans la nouvelle Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

en 2008[33]. En privilégiant une entrée par grandes familles de l'économie sociale (associations, coopératives, mutuelles), ces données nous renseignent peu sur la place particulière des associations de solidarité par rapport à l'ensemble du monde associatif. Elles sont en effet comprises dans un ensemble très vaste, la catégorie « éducation, santé et action sociale », catégorie « fourre-tout » (qui concentre à elle seule 60 % de l'emploi de l'ESS et 75% des emplois des associations) et qui mériterait de gagner en précision.

Néanmoins, des travaux complémentaires menés par des organismes privés viennent combler en partie ces lacunes. Une récente enquête menée par le centre d'études sur les associations « Recherches et solidarités » en partenariat avec l'UNIOPSS fournit des données plus fines sur l'emploi dans le secteur associatif sanitaire, social et médico-social relevant du régime général de Sécurité sociale et du régime agricole[34].

Ces travaux nous apprennent qu'en 2007, le secteur comprenait plus de 30 000 établissements employeurs représentant près de 800 000 salariés, c'est-à-dire 47% du volume de l'emploi salarié dans les associations et près de 5% du total des salariés du secteur privé. Avec 13 milliards d'euros de masse salariale, le secteur social associatif représente plus que la métallurgie (11,1 milliards d'euros en 2007) ou l'agroalimentaire (11,7 milliards d'euros en 2007). Le *tableau 3* ci-dessous donne une idée de la répartition des emplois par sous secteur de l'action sociale (GUERRY, 2009a).

[33] Le périmètre de l'économie sociale a été discuté et validé conjointement par la DIIESES et par le CNCRES (Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale), partenaires de l'Insee sur ce sujet. Les données sur l'emploi résultent de la source INSEE-CLAP qui procède d'une mise en cohérence des sources DADS (Déclarations Annuelles des Données Sociales), URSSAF et Fonction Publique d'État.

[34] Elles s'appuient sur des données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS-URSSAF) et de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA). De la même manière que les données INSEE/CNCRES, leur fiabilité doit être soulignée dans la mesure où elles reposent sur des sources exhaustives.

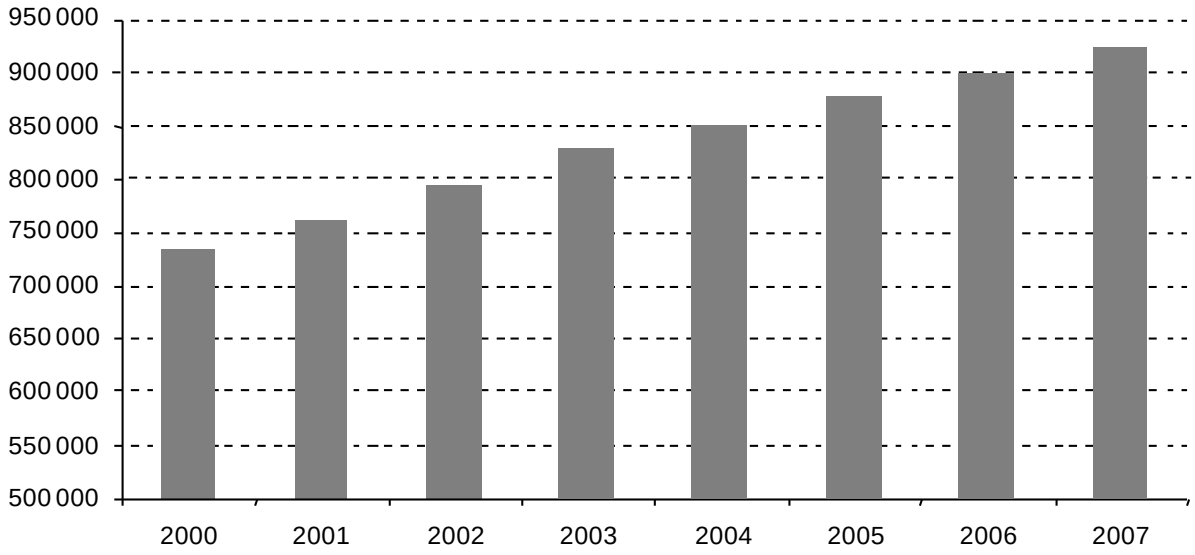
Tableau 3 : Nombre de salariés par sous secteurs d'activité

Nombre de salariés	Régime général	Régime agricole	Total
Aide à domicile	140 135	6 160	146 300
Accueil des enfants en difficulté	35 245	nc	35 250
Accueil des enfants handicapés	69 620	125	69 750
Accueil des adultes handicapés	92 820	50	92 870
Accueil des personnes âgées	68 190	105	68 295
Aide par le travail	122 020	1 180	123 190
Crèches, garderies	28 780	nc	28 790
Autres hébergements sociaux	24 190	60	24 250
Autres formes d'action sociale sans hébergement	206 000	2 300	208 295
Total	787 000	9 980	796 990

Sources : D'après Guerry (2009a). Exploitation des données ACOSS-URSSAF et CCMSA – Traitement R & S. Les données sont arrondies. nc signifie que le nombre des références est trop faible pour être diffusé.

De plus, l'emploi dans les associations de solidarité connaît une progression importante *(cf. Figure 1 ci-dessous).* En 7 ans, le secteur associatif sanitaire et social a gagné près de 190 000 emplois, avec un taux de croissance annuel moyen de 3,8%, il dépasse ainsi largement la tendance de l'ensemble de l'emploi salarié et de l'emploi associatif (hors sanitaire et social) en France (GUERRY, 2009a, *op. cit.*).

Figure 1 : Évolution de l'emploi dans les associations de solidarité en 7 ans



Sources : D'après Guerry (2009a). Données ACOSS-URSSAF et CCMSA – Traitement R & S.

L'importance de leur poids économique se vérifie également au niveau des budgets gérés par les associations de solidarité. Selon l'enquête du CES (TCHERNONOG, 2007), le secteur de l'action sociale et de santé représente 45% du poids économique global du secteur associatif. Avec un budget total estimé de 21 516 millions d'euros, elles réalisent en outre à elles seules plus du tiers du budget cumulé des associations et 42 % du budget cumulé des associations employeurs.

Les associations étudiées constituent ainsi une force économique importante, à travers leur rôle de prestataire de services sociaux et d'employeur. Il s'agit donc d'associations qui sont *« entrées en économie »* (PARODI, 1997). Elles sont positionnées à ce titre par certains travaux comme incarnant l'idéal-type de l' « entreprise associative » (HELY, 2009). Cette expression est utilisée par cet auteur afin de mettre l'accent sur sa différence avec la forme associative traditionnelle, composée exclusivement de bénévoles. En plus d'être régie par le cadre traditionnel de la loi de 1901, l'entreprise associative, qui comporte au moins un salarié, doit également se conformer au code du travail ; ce qui la rapproche de la fonction employeur propre à l'entreprise classique. Il entend de cette façon souligner l' « ambivalence » des entreprises associatives régies par un double contrat : de travail et d'association. C'est en cela qu'il la qualifie d' « être juridique hybride ». Il s'agit donc également de cette manière d'insister sur le tiraillement (déjà souligné précédemment) pouvant exister entre son projet et la production de service. De la même façon, E. MARCHAL (1992) considère l'entreprise associative comme *« une structure juxtaposant deux dispositifs distincts et autonomes, celui d'une association et celui d'une entreprise, dont les intérêts peuvent diverger totalement »*. Il est en effet possible d'observer un partage des rôles conflictuels entre des administrateurs qui s'expriment sur le mode de l'interpellation politique et des professionnels salariés qui agissent dans une logique de rationalisation technique de l'action conforme au cadre défini par les pouvoirs publics, et intégrant de cette façon les contraintes qui y sont associées.

À travers cet effort de délimitation du champ étudié, nous avons souhaité mettre l'accent sur les spécificités des associations de solidarité qui viennent justifier que l'on s'intéresse à leurs relations aux pouvoirs publics. La description de leurs principales caractéristiques a ainsi permis de mettre en exergue leur forte imbrication aux politiques sociales et les tensions qui peuvent naître de cette situation. Au sein du développement suivant, nous souhaitons montrer que cette proximité à l'action publique trouve également des justifications théoriques.

1.2. DES SERVICES QUI NECESSITENT UNE INTERVENTION PUBLIQUE : UN MARCHE MIS EN ECHEC

Les services sociaux et médico-sociaux – en raison de la spécificité des publics auxquels ils s'adressent, de la nature même de la relation de service et enfin, de leur portée sur la collectivité – plaident pour une intervention publique qui, nous le verrons, peut prendre différentes formes (régulation de la qualité ou encore des financements, dans un souci d'équité). Il existe en effet certaines circonstances où les règles du marché sont inefficientes, ce qui vient justifier la mise en place d'un traitement particulier de ces services par rapport aux règles de la concurrence. Dans la mesure où ces services sont indissociables d'une régulation publique et que les associations en sont les premiers fournisseurs, la conduite d'une réflexion sur leurs relations aux pouvoirs publics nous semble par conséquent incontournable.

La question de l'insertion dans le marché des services rendus par les associations de solidarité fait aujourd'hui l'objet de controverses comme en témoignent les débats amorcés depuis une quinzaine d'années au niveau européen autour de la reconnaissance de la spécificité des « services sociaux d'intérêt général » (SSIG) parmi les « services d'intérêt économique général » (SIEG). Ils trouvent aujourd'hui un certain retentissement à travers les discussions (tout juste tranchées) autour de la transposition de la directive « services »[35] (ex-Bolkestein) en droit français. Tout l'enjeu pour les associations était d'exclure ces services d'une application stricte des règles de la concurrence. Au niveau européen, les services rendus par les associations de solidarité sont en effet considérés comme des activités économiques et se retrouvent ainsi dans la catégorie des services sociaux d'intérêt économique général (SIEG)[36]. Au sein d'une communication d'avril 2006 (COM, 2006), la Commission européenne affirmait en effet que *« la quasi-totalité des services prestés dans le domaine social peuvent être considérés comme des « activités économiques » au sens des articles 43 et 49 du traité CE »*. Elle se fonde pour cela sur la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européenne (CJCE) qui définit la notion d'activité économique comme toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné moyennant rémunération. La Cour n'exige pas néanmoins que le service soit payé directement par ceux qui en bénéficient, ce qui élargit

[35] Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

[36] Au niveau européen, les services d'intérêt général (SIG) sont définis comme « les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public » (COM, 2007). Au sein des services d'intérêt général (SIG), la Commission européenne oppose en effet les SIG « purs » des services d'intérêt économique général (SIEG). Les SSIG se situent quant à eux à l'intérieur de ce que le Parlement européen qualifie de « zone grise » des SIG, tantôt économiques, tantôt non économiques.

considérablement le champ des services concernés. En outre, elle ne tient pas compte du statut juridique de l'opérateur. En tant que productrices de services sociaux échangés en contrepartie d'un prix (et donc même si son financements est issu de la solidarité nationale), les activités fournies par les associations de solidarité remplissent de cette façon l'ensemble des conditions requises pour être qualifiées d'activité économique selon la définition du droit communautaire. Dès lors, les règles relatives au marché intérieur (principe de libre circulation des services et de liberté d'établissement) et à la concurrence sont censées s'appliquer à ces services. Néanmoins, les caractéristiques des services sociaux conduisent à certaines défaillances du marché sur lesquelles l'État peut jouer un rôle. C'est pourquoi le Parlement européen a exclu par principe les services sociaux du champ d'application de la directive "services"[37](même si la définition de leur périmètre reste à la charge des États membres).

En faisant appel à la théorie économique, différentes causes d'échecs du marché peuvent ainsi être identifiées dans le cadre de ces services.

1.2.1. Asymétries d'informations et incertitude sur la qualité du service

Premièrement, les services sociaux sont caractérisés par la présence d'une relation asymétrique (en termes d'information sur la qualité du service) entre le bénéficiaire et le prestataire.

La spécificité de la relation de service est d'être marquée du sceau de l'incertitude (GADREY, 1996), en particulier quant à la qualité du service rendu sur laquelle l'information est fondamentalement imparfaite (NYSSENS & PETRELLA, 2009). Ce phénomène est accentué par ce type de services pour lesquels la variable relationnelle est centrale (PERRET & ROUSTANG, 1993). Excepté les situations où des signaux de qualité sont mis en place par le prestataire, la qualité du service ne peut en effet s'évaluer qu'au moment de sa « co-production » entre le bénéficiaire et le prestataire. Cette difficulté d'appréciation de la qualité du service en amont de sa réalisation est susceptible de donner naissance à des comportements opportunistes du côté du prestataire. Dans ce cadre, deux types d'asymétries informationnelles (AKERLOF, 1970) peuvent être identifiés :

[37] « La présente directive ne devrait pas couvrir les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'État au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées. Ces services sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive » (Directive services, considérant 27).

1) Le problème de sélection adverse (ou d'antisélection)

Comme le souligne ENJOLRAS (1995b), ce type d'asymétrie d'information *« porte sur le savoir pour la transaction que détient une partie prenante et qui est ignorée par l'autre »*. Il résulte de la possession, par l'une des parties de la transaction, en l'occurrence du prestataire, d'un niveau d'information supérieur à celui du consommateur, sur la qualité du service qu'il est en mesure de fournir. Il dispose ainsi d'un avantage informationnel sur le bénéficiaire ; ce dernier étant dans l'incapacité d'évaluer la qualité du service *ex-ante*. Le consommateur du service risque alors de s'adresser à des prestataires de mauvaise qualité (phénomène de sélection adverse au sein duquel les mauvais prestataires chassent les bons).

2) Le problème de l'aléa moral

Ce second type d'asymétrie d'information *« porte sur l'action qu'une des deux parties impliquées dans une transaction doit entreprendre »* et dont l'exécution ne peut être ni contrôlée, ni contrainte par la seconde partie (ENJOLRAS, 1995b). Il résulte de la difficulté pour l'usager d'évaluer la qualité du service une fois la transaction engagée. Des comportements opportunistes de la part du prestataire sont susceptibles de se développer. Il se peut en effet que ce dernier ne réalise pas les efforts nécessaires pour satisfaire l'usager. Dans ce cas, le prestataire risque de fournir un service de moins bonne qualité que celle annoncée au départ (d'où l'utilisation du concept d'opportunisme *post* contractuel (NYSSENS, 2000) ou d'asymétrie *ex post).*

Ce problème est accentué par la spécificité des personnes auxquelles s'adressent les services sociaux. Nous sommes en effet en présence de publics fragiles qui ne peuvent être assimilés à des « consommateurs » ordinaires sur un marché ; ces derniers n'étant pas toujours en capacité d'effectuer des choix rationnels dotés de tout discernement (en raison de l'altération de certaines de leurs capacités du fait de leur âge ou encore de leur handicap). Ainsi, l'état de forte dépendance d'une personne (cas de l'aide aux personnes âgées par exemple) vient accroître cette difficulté d'évaluation et de contrôle de la qualité du service *ex post*. Même après avoir expérimenté le service elle ne peut entièrement juger de la qualité de l'effort entrepris par le prestataire, ni même exprimer sa satisfaction.

De plus, c'est le plus souvent l'environnement institutionnel (par le biais des mécanismes de notifications administrative) ou encore l'entourage familial qui sont à l'origine de l'orientation des personnes et du choix des prestataires. Néanmoins, ces personnes sont absentes lors du

déroulement de la transaction, ce qui ne leur permet pas d'apprécier les efforts consentis dans l'acte de production du service (par l'intervenant à domicile auprès d'une personne âgée par exemple ou encore dans le cadre des services de garde d'enfants). Comme le souligne NYSSENS (2000), l'asymétrie est ici « évidente » puisque l'une des personnes n'est pas présente lors de la transaction.

Enfin, le problème d'opportunisme *post* contractuel est susceptible d'être renforcé dans le champ étudié dans la mesure où, dans de nombreux cas, la demande est supérieure à l'offre (pénurie de l'offre). Cette donnée rend l'accès au service plus difficile pour l'usager, ce qui le contraint à rester, à défaut de trouver de meilleures réponses ailleurs. Le prestataire pourra davantage être tenté de tirer parti du pouvoir acquis grâce à cette situation (NYSSENS, 2000).

Afin de remédier à ce problème d'aléa moral et dans la mesure où le mécanisme des prix est ici inefficace pour signaler la qualité du service, l'intervention publique se justifie dans le cadre de l'instauration de procédures de régulation de la qualité (outre des mesures complémentaires de certification ou de labellisation qui peuvent être mises en place à l'initiative des associations elles-mêmes). Alors que le premier type d'échec du marché identifié (lié à la non solvabilité des publics) plaidait plutôt pour une intervention publique au niveau du financement des services et de sa régulation, ces deux formes d'asymétries d'informations plaident quant à elles pour intervention publique au niveau de la qualité du service (tant afin de la garantir que pour en assurer son signalement au bénéficiaire et lui redonner confiance).

Cette intervention publique au niveau de la qualité du service pourra se traduire de différentes manières. Elle pourra passer d'une part par la mise en place procédures d'agrément et d'autorisation des prestataires venant notamment établir des obligations de moyens (seuils de qualifications des intervenants, taux d'encadrement des personnes à respecter). En outre, elle pourra se traduire par mise en place de procédures d'évaluation et de contrôle de la qualité par une tierce partie.

Par conséquent, les spécificités, tant de l'usager de l'action sociale (qui constituent une « entrave » au principe du « libre choix » du prestataire par le consommateur du service) que des services sociaux eux-mêmes, viennent justifier l'organisation d'une régulation par le législateur visant à offrir un cadre protecteur pour l'usager (car censé lui assurer un service de meilleure qualité via notamment les procédures d'évaluation de la qualité qu'il met en place). La régulation publique s'inscrit de cette façon dans un souci de justice sociale. Elle entend effet favoriser l'égal accès de tous aux droits fondamentaux dans un souci d'égalité du citoyen

devant le service public. Suivant le même principe, la mise en place d'une régulation de la démographie de l'offre (via la planification sociale) pourra avoir comme objectif de réduire les inégalités territoriales dans l'accès au service et de favoriser une répartition harmonieuse de l'offre sur l'ensemble du territoire au nom du principe de justice et de l'« égal accès de tous aux droits fondamentaux ».

D'autres caractéristiques des services sociaux, davantage liées à leurs incidences sur la société, plaident également pour la mise en place d'une régulation publique, dans la mesure où le seul marché semble peu propice à leur prise en compte.

1.2.2. Effets positifs sur la collectivité et participation à l'intérêt général : la présence d'externalités

Dans le cadre des services sociaux, certaines externalités positives à dimension collective peuvent en effet être identifiées. Au-delà du service directement rendu à leurs membres ou usagers, les services délivrés par les associations de solidarité entraînent des effets positifs sur la collectivité toute entière notamment en termes de « *réfection du tissu social* » (BLOCH-LAINE, 1994), de garantie des droits sociaux fondamentaux, de réduction des inégalités sociales, de cohésion sociale et territoriale ou encore de retombées positives sur le marché du travail.

Ces effets positifs sur la collectivité des services rendus par les associations de solidarité sont reconnus tant au niveau national qu'au niveau européen. Même si le débat européen tarde à trancher sur ce que recouvre précisément la notion de SSIG – desquels semblent faire partie en grande majorité les associations étudiées – et, bien qu'il n'existe encore à ce jour aucune définition juridique de ces derniers, la Commission européenne semble avoir trouvé un point de compromis en les définissants à partir de leurs finalités. Ils visent en effet à garantir la cohésion sociale et l'effectivité des droits sociaux fondamentaux des personnes : *« En vertu du principe de solidarité, les services sociaux et de santé d'intérêt général sont centrés sur la personne, ils assurent aux citoyens la possibilité de bénéficier effectivement de leurs droits fondamentaux et d'un niveau élevé de protection sociale, et renforcent la cohésion sociale et territoriale »* (COM, 2004)[38].

[38] Cette position sera reprise dans une communication de 2006 spécifique aux SSIG.

La production de ces associations s'étend en effet au-delà de la production d' « *utilités individuelles* » en engendrant des effets indirects sur des *« non destinataires immédiats »* qui *« apprécient une telle production parce qu'ils y voient des avantages divers (qui peuvent être économiques, mais qui portent le plus souvent sur la qualité de la société dans laquelle ils vivent) »* (GADREY, 2002). C'est en cela que les services rendus par les associations sont parfois qualifiés de quasi-collectifs définis comme *« des services individuels qui, au-delà de la satisfaction qu'ils procurent à leurs usagers, engendrent aussi des effets sur la collectivité dans son ensemble »* (NYSSENS & PETRELLA, 2009, p748).

Ainsi, en plus d'offrir un emploi temporaire à des personnes, un chantier d'insertion aura des impacts positifs sur le tissu économique et l'emploi local. Au-delà de l'aide directe apportée aux personnes, les services aux personnes âgées à leur domicile pourront par exemple avoir des effets sur le maintien du commerce de proximité en milieu rural mais aussi constituer une solution de répit pour leur famille…

Pour reprendre le concept utilisé par l'analyse économique, ces services sont donc source d'externalités. On parle d'externalités quand les actions de certains agents économiques ont des effets positifs ou négatifs sur le bien-être d'autres agents qui ne participent pas directement à un échange économique avec les premiers. En économie de l'environnement, l'exemple le plus fréquemment cité d'externalité négative est celui d'une entreprise industrielle déversant des produits polluants dans une rivière, venant ainsi perturber l'activité de production (ou de consommation) d'autres agents utilisant en aval cette rivière.

Dans le cadre des services sociaux, certains préfèrent employer le concept de « bénéfices collectifs »[39] plutôt que celui d' « externalités » en raison de la difficulté voire de l'impossibilité à les monétariser mais également du caractère intentionnel attribué à l'action de ces associations (cas de la réduction des inégalités par exemple), alors qu'une externalité serait par essence "fortuite" (GADREY, 1994).

Quels que soient les termes utilisés, ces effets positifs sur la collectivité échappent au système de fixation des prix par le marché ; ce qui entraîne un dysfonctionnement de ce dernier. Le

[39] Jean GADREY (2002) distingue six catégories de bénéfices collectifs allant des plus "économiques" au plus "sociaux", les seconds constituants pour lui les plus spécifiques à l'ESS : le moindre coût direct de certains services, la contribution indirecte à la réduction de coûts économiques divers, publics et privés, la contribution indirecte à la progression du taux d'activité et de formation professionnelle de certains usagers, la contribution au dynamisme économique et social des territoires, à leur attractivité et à leur qualité de vie collective, la contribution à la réduction d'inégalités diverses jugées excessives, la contribution au capital social, à la démocratie de proximité et aux solidarités locales relationnelles.

producteur du service va en effet tenir compte uniquement de la satisfaction des usagers directs du service (et non de son utilité pour la collectivité) ; ce qui entraîne un volume de production se situant en deçà de l' « optimum social ». Dès lors, comme le soulignent NYSSENS & PETRELLA (2009), *« si l'offre de services quasi-collectifs est laissée au marché, leur dimension collective n'étant pas prise en compte dans les choix de comportement des agents, l'offre sera sous-optimale »*. De plus, il est peu probable que le marché prenne en compte des critères d'équité dans l'allocation des biens et services (NYSSENS, 2000).

La théorie économique, à travers notamment les travaux précurseurs de Pigou, préconise d'internaliser les externalités. Dans ce cadre, l'État va pouvoir intervenir auprès du producteur du service afin de promouvoir ces effets positifs sur la collectivité soit à travers une réglementation incitative (réduction de charges sociales et fiscales par exemple), soit en vue d'« internaliser » les effets externes à travers leur prise en charge financière[40] et leur subventionnement grâce à l'impôt ; ce financement venant couvrir le bénéfice de ces services pour l'ensemble des agents qui en bénéficient. Il s'agira ainsi de réduire le coût privé des actions bénéfiques pour la collectivité afin de les encourager. Se pose alors la question de l'évaluation monétaire de ce type de service qui, comme l'ont montré de nombreux travaux, se révèle être une tâche complexe (GADREY notamment).

Les échecs du marché liés à la non prise en compte des effets positifs des services sociaux sur la collectivité viennent par conséquent justifier une intervention publique en termes de socialisation de leur financement. Cette intervention de l'État afin d'internaliser les externalités va néanmoins résulter d'un choix de société et d'une volonté publique. C'est pour cette raison que LAVILLE & NYSSENS (2001) parlent d'externalités « construites socialement ». En effet, la reconnaissance de l'externalité résulte d'une construction sociale. Son internalisation, à travers son financement, n'intervient que parce que l'État choisit de donner la priorité à tel ou tel problème reconnu comme légitime dans une société donnée.

1.2.3. Non solvabilité des publics ou risque d'iniquité

Enfin, ces services sont destinés à des publics qui, dans un certain nombre de cas, présentent la caractéristique d'être non solvables (cas notamment des personnes en difficulté sociales disposant d'un faible niveau de ressources). Le prix du service rendu ne peut alors être payé

[40] Même si nous verrons à travers l'approche de WEISBROD (1974) que l'intervention étatique comporte des limites dans la mesure où les demandes hétérogènes sont faiblement prises en compte.

par le bénéficiaire (ou seulement en partie). Du fait de leur différence en termes de « pouvoir d'achat », les règles du marché risquent d'entraîner des choix de production et de répartition non favorables ces catégories de personnes (risque d'exclusion du marché) et à la collectivité toute entière (car contraires au principe d'égalité devant les services). Ces relations, qui ne peuvent être assimilées à des relations classiques de type fournisseur/client, vont alors nécessiter la contribution d'un tiers payant.

Dans le cadre de sa fonction de redistribution, et afin de remédier au risque d'exclusion de ces personnes du marché par le prix, l'État va pouvoir intervenir pour financer ces services (par une solvabilisation de l'offre ou par un financement de la demande sociale) ou encore pour en réguler le prix (dans le cadre d'une tarification administrée) qui ne peut, pour ces raisons, être déterminé directement par les règles du marché. La tarification sociale ne va alors être ni fixée par le coût du service, ni indexée au rapport marchand entre l'offre et la demande.

1.3. UN CONFLIT AUTOUR DE L'INTERET GENERAL

En raison de cet ensemble de caractéristiques, les associations de solidarité revendiquent leur intervention dans la sphère de l'intérêt général. Elles entendent dépasser une vision utilitariste de l'intérêt général qui se limiterait à *« la négociation d'un compromis issu de la libre confrontation des intérêts particuliers »*[41] et considérer l'intérêt général comme distinct de ces derniers. Elles définissent l'intérêt général comme « ce qui est pour le bien public »[42] i.e. les services rendus sont à l'avantage d'une certaine catégorie de personnes dans un premier temps et ont des incidences sur la société dans un second temps.

Selon elles, l'intérêt général n'est pas le monopôle de l'État (même s'il en est le garant) et il peut être l'objet de l'activité et de l'action des personnes privées : « *L'État et les autres collectivités publiques s'ils sont les garants de l'intérêt général n'ont pas le monopole de l'accomplissement de ce dernier* » (DUBOUIS, 2001). Néanmoins, elles soulignent que l'appartenance de leurs missions à l' « intérêt général » n'est en rien contradictoire avec l'autonomie des associations. L'accent est au contraire mis sur leur indépendance : *«L'institution privée qui exerce une mission d'intérêt général est fondée à mettre en avant le principe fondateur de son action : l'autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics. (…) Sa légalité*

[41] « L'action publique aujourd'hui, quel rôle pour les associations ? », *La tribune Fonda*, n°183, février 2007.
[42] Questionnaire sur les SSIG du Comité européen de la protection Sociale : Éléments de réponse de l'UNIOPSS du 29 novembre 2006.

n'est subordonnée à aucune autorisation, aucune délégation ». Aussi, afin de se prémunir du risque d' « instrumentalisation » par les pouvoirs publics qui pourrait découler de cette reconnaissance d'intérêt général, les associations souhaitent distinguer cette notion de la « mission de service public ». Certes, ces deux notions sont très proches, mais elles ne se confondent pas : Selon elles, c'est la question centrale de l'acteur à l'origine de l'initiative qui vient les différencier (et non pas le contenu du service). Alors que la mission de service public est initiée par les pouvoirs publics (qui peuvent déléguer ou concéder leur mise en œuvre à des acteurs privés) ; la mission d'intérêt général relève très souvent de l'initiative des acteurs privés, et notamment des associations : *« La mission de service public se trouve placée sous une dépendance beaucoup plus étroite des collectivités. Elle relève de la compétence exclusive des pouvoirs publics et ne peut être que déléguée à une institution privée. Lorsque c'est le cas, la mission demeure assumée par la personne publique qui en a donc la responsabilité et se doit d'en conserver le contrôle. A contrario, lorsqu'il s'agit d'une mission d'intérêt général, celle-ci reste assumée par une personne morale privée ; elle a pu en prendre l'initiative, « elle va en garder la responsabilité même si, pour des raisons financières, elles s'engagent dans une relation de partenariat explicite ou implicite qui ne doit pas être confondue avec une relation de subordination »*[43]. En mettant l'accent sur les différences entre missions d'intérêt général et missions de service public, elles entendent ainsi réaffirmer leur indépendance par rapport à la puissance publique[44].

Au terme de longues négociations, le législateur a ainsi reconnu que les associations de solidarité remplissaient des missions d' « intérêt général et d'utilité sociale ». Ainsi, la loi du 2 janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale énumère, parmi les acteurs nécessaires, les associations de solidarité, promues ainsi au rang de « développeur de l'intérêt général », au même titre que les acteurs publics et parapublics[45]. Une Charte d'orientation des relations entre le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et l'UNIOPSS, signée le 27 mars 2002, confirme par ailleurs cette participation à l'intérêt général en reconnaissant «*la contribution des associations à la définition de l'intérêt général et à*

[43] LIGNEAU P. (2002), « La philosophie de l'action sociale portée par les associations, la loi du 2 janvier 2002 et les risques de dénaturation », in. Journée nationale d'étude de l'UNIOPSS, La Loi 2002-2, une chance, des risques ? Valence, 12 décembre 2002. Dans cette intervention, Philippe Ligneau, alors vice-Président de l'UNIOPSS, s'appuyait sur les travaux de Louis Dubouis.

[44] Notons que ce débat autour de la notion d'intérêt général trouve aujourd'hui un certain retentissement car les associations voient dans les procédures de mise en concurrence une reprise en main de l'intérêt général par la puissance publique : « Par ces procédures (de mise en concurrence), les pouvoirs publics s'approprient le monopôle de l'intérêt général » (Delanglade Bernard, Colloque Uniopss, 18 juin 2009).

[45] Article L 116-1 du CASF.

l'élaboration comme à la mise en œuvre des politiques sanitaires et sociales tant au plan national que local ». Cette affirmation difficile du rôle essentiel des associations dans la définition des politiques n'est pas neutre dans la mesure où elle vient reconnaitre la dépendance de l'administration à l'action associative.

En plus de signifier que leur action contribue à l'intérêt général, cette reconnaissance législative implique qu'elles soient encadrées par l'autorité publique qui les autorise, les finance, les réglemente et les contrôle (et qu'elles soient en outre protégées des procédures de mise en concurrence). Cette convergence d'objectifs autour de l'intérêt général – normalement garanti par la puissance publique et au fondement de son action – a donc entraîné la mise en place d'une régulation de l'action associative par la puissance publique. La nécessité d'un cadre réglementaire et d'une régulation publique forts est aussi largement défendue par les associations[46] alors que nous verrons que, paradoxalement, il peut aussi constituer un frein à leurs missions premières d'innovation et de détection des besoins sociaux.

Conclusion du chapitre

À travers ce travail de délimitation préalable, nous avons montré que les associations de solidarité et les pouvoirs publics pouvaient difficilement être pensés de manière séparée. D'une part, les missions poursuivies par ces associations auprès des publics fragiles et la nature des services qu'elles délivrent, impliquent une articulation de leur action avec les pouvoirs publics, à travers notamment la mobilisation de ressources publiques. Les financements publics constituent aujourd'hui la principale source de financement des associations de solidarité. D'autre part, les pouvoirs publics s'appuient largement sur les associations de solidarité pour conduire leur action. Dans ce cadre, elles sont positionnées sur les principales fonctions normalement dévolues à l'État. À travers les subventions publiques et les financements contractuels qu'elles perçoivent, elles participent à sa mission de redistribution ou de répartition des ressources publiques issues de l'impôt ou des cotisations sociales. Elles exercent également une fonction de production de services sociaux à travers les activités sociales mises

[46] Les grandes fédérations du secteur (regroupé au sein du collectif SSIG-FR) ont par exemple milité pour l'exclusion des SSIG du champ de la Directive services car elles y voyaient un risque de déconstruction du cadre réglementaire régissant le secteur.

en œuvre. Elles occupent aujourd'hui une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques à tel point que l'on assiste à un « brouillage des frontières » entre ces deux acteurs de la vie sociale. Certains voient même les associations comme des « sous-appareil d'État » (LIPIETZ, 2001). Ainsi, comme le souligne CHAUVIERE (2009), l'État apparaît comme un *« horizon indépassable »* pour les associations de solidarité.

En raison de cette forte imbrication des associations de solidarité aux politiques sociales, le rôle de régulateur de l'État nous apparaît central pour comprendre leur comportement actuel et, dans ce cadre, la question de l'articulation entre ces deux acteurs nous semble incontournable.

En effet, du fait de cette proximité entre associations et pouvoirs publics, les processus à l'œuvre au sein de l'administration n'entraineraient-ils pas des conséquences sur le secteur associatif et ses « logiques d'action »?

Nous l'avons vu, la reconnaissance des associations de solidarité, essentiellement dans un rôle d' « opérateur », a entraîné un développement économique particulier de ces associations susceptible de laisser place à des tensions en leur sein, notamment entre l'activité économique et le projet politique défendu. Dans ce cadre, c'est en effet leur dimension économique de production de services sociaux qui est valorisée. L'association est considérée principalement à travers son aspect de gestionnaire de services ou d'établissements. La question des marges de manœuvre et des capacités d'innovation qui lui sont laissées dans ce contexte fortement réglementé se pose donc aujourd'hui. Différents travaux affirment que ce qui caractérise les évolutions actuelles de la réglementation, c'est en quelque sorte la négation de leur *« spécificité institutionnelle de groupement intermédiaire opérant comme un des canaux de définition de l'intérêt collectif et de construction des utilités sociales »* (LAFORE, 2010b). Elles contribueraient à l'effacement des spécificités des associations *« pour les muer en purs opérateurs fonctionnels »* (LAFORE, 2010, op. cit.). Dans ce contexte, leur fonction « gestionnaire » entrerait plus que jamais en conflit avec leur fonction « politique » d'interpellation. Ainsi, les associations rencontreraient aujourd'hui des difficultés de positionnement comme « corps intermédiaires » entre l'État et la société civile.

La conjonction de ces divers éléments appelle ainsi une réflexion sur leurs relations aux pouvoirs publics d'autant que, nous le verrons, le champ des politiques d'aide et d'action sociales admet une valeur heuristique dans le repérage des transformations des politiques et régulations publiques actuelles.

De ces analyses découlent différentes questions qui animeront notre réflexion tout au long de ce travail. Il s'agira en effet d'analyser comment et dans quelle mesure continue à exister ce qui fait la spécificité des associations de solidarité, à savoir leur rôle historique de « groupement intermédiaire ». Quelles sont aujourd'hui les marges d'existence de l'acteur associatif ? Que reste-t-il de ce qui est présenté comme la « raison d'être » des associations de solidarité, à savoir leur fonction politique ?

À partir de ces constats, l'objectif de ce travail est de proposer une interprétation des interactions entre associations et pouvoirs publics dans un contexte dynamique de transformation de l'action publique. Les chapitres suivants visent à présenter les principaux éléments de construction de notre cadre d'analyse des interactions entre associations de solidarité et pouvoirs publics, tant d'un point de vue théorique qu'empirique.

Chapitre II

POSITIONNEMENT THEORIQUE :

DE LA COEXISTENCE A L'INTERDEPENDANCE…

JUSQU'A L'INTERACTION

Introduction du chapitre

Dans ce second chapitre, nous commençons par passer en revue l'ensemble des théories économiques qui s'intéressent au secteur associatif, particulièrement dans ses relations aux pouvoirs publics. Elles seront présentées de manière progressive et graduelle. Nous distinguons en effet ici différents types d'approches qui se différencient selon leur niveau de prise en compte de l'imbrication des associations à la sphère publique. Bien qu'elles n'aillent pas toutes dans la même direction, nous montrons au fur et à mesure de leur développement que ces analyses se complètent plus qu'elles ne s'opposent. Pour finir, les fondements théoriques et les principales hypothèses retenues dans le cadre d'une approche en termes d'interactions seront présentés.

Nous montrons tout d'abord que l'étude de l'interaction passe par le dépassement des théories standard du non lucratif (2.1). Ces approches d'origine anglo-saxonne se penchent essentiellement sur l'analyse de la raison d'être des associations aux côtés de l'État et du marché. Ces dernières n'envisagent que très rarement que des relations conjointes puissent se mettre en place entre les associations et les pouvoirs publics. Dans ce cadre, ces formes organisationnelles évoluent côte à côte, sans réellement entretenir d'échanges entre elles. Les relations se limitent alors à des formes de *coexistence*. Elles se penchent en effet sur l'efficacité relative de la forme associative dans certaines situations de défaillances de l'État ou du marché ; ce qui la positionne dans une logique de suppléance par rapport à ces deux sphères. Bien que les aménagements progressifs de ces théories aient conduit à envisager que des formes de collaboration ou d'*interdépendance*, essentiellement économiques, puissent se mettre en place entre ces deux formes institutionnelles, les dimensions d'analyse privilégiées, principalement orientées sur la fonction productive des associations, conduisent à occulter certaines variables pourtant essentielles pour la compréhension de l'*interaction*.

D'un point de vue théorique, l'adoption d'une approche en termes d'interactions implique que soient prises en compte de nouvelles dimensions (2.2). À côté de leur rôle économique de prestataires de services sociaux, elle nécessite d'une part de considérer le rôle politique des associations. Sont convoquées à ce titre les approches issues du paradigme de la sociologie économique. Elles entendent étudier l' « encastrement politique » des initiatives associatives (LAVILLE, 2000), en s'inspirant des apports de GRANOVETTER (1985). D'autre part, en adoptant une perspective institutionnaliste, nous montrons que l'étude des interactions nécessite d'adopter une approche située prenant en compte la double contextualisation, institutionnelle et historique, des associations. Elle suppose alors que soit opéré un changement de cadre ou d'échelle, non plus centré seulement sur le fonctionnement des organisations associatives, mais s'intéressant au contexte institutionnel plus large dans lequel elles évoluent, car ils sont susceptibles d'influencer, voire de contraindre, les comportements associatifs. Il s'agit ainsi de mettre en avant le caractère contingent de l'environnement sur l'action associative.

Pour finaliser l'étude complexe du processus interactif, nous proposons de coupler à l'analyse des formes de régulation publique et des régimes institutionnels, une analyse organisationnelle fondée notamment sur l'étude des comportements stratégiques des associations. L'hypothèse défendue est alors celle d'une interaction plurielle (2.3).

2.1. UN DEPASSEMENT DES THEORIES STANDARD DU NON LUCRATIF

La théorie économique s'était peu penchée sur les organisations associatives jusqu'aux années 1970. Les théories dites « classiques » s'intéressent en effet à l'économie de marché et aux comportements des acteurs qui cherchent à maximiser leurs profits. Elles seraient donc *a priori* peu concernées par les organisations à but non lucratif, du fait de la « contrainte de non distribution » des excédents[47] (HANSMANN, 1987) qui les caractérisent. Ce faible intérêt pour le secteur non lucratif à cette période peut également être relié au manque de données statistiques en la matière.

Néanmoins, en raison de la prise de conscience du poids économique des associations, probablement suscité par un accroissement de leur activité durant la période d'après guerre, les économistes ont commencé à s'intéresser à ce champ particulier, principalement aux États-Unis dans un premier temps (DEFOURNY, 1994).

[47] Cela signifie en effet que les gains financiers qu'elles réalisent ne peuvent être redistribués aux personnes qui les contrôlent, mais uniquement réaffectés dans leur objet social.

D'inspiration néo-classique, les théories standards du non lucratif ont surtout été développées au sein du monde anglo-saxon, et ont connu un essor particulier dans les années 1980[48]. Aujourd'hui, ces théories sont nombreuses et variées. Pendant plus de vingt ans, elles ont été aménagées et la recherche dans ce domaine s'est considérablement développée (ANHEIER, 1995). Depuis, de nombreuses grilles de classification de ces dernières ont été élaborées et différentes enquêtes empiriques ont tenté de quantifier ce phénomène. Des progrès en matière de connaissance quantitative du secteur sans but lucratif ont en effet été accomplis ; notamment sous l'impulsion du Programme John Hopkins au niveau international (ARCHAMBAULT, 1996 ; SALAMON & ANHEIER, 1996).

Ce corpus théorique s'intéresse principalement à ce que les chercheurs américains qualifient de *Non-Profit Organizations (NPOs)*[49] (ou de *volontary sector* en Grande-Bretagne), c'est-à-dire à l'ensemble des organisations non lucratives i.e. celles qui sont caractérisées par la contrainte de non distribution des profits (NYSSENS, 2000). Le programme John Hopkins est plus restrictif et retient quant à lui cinq critères auxquels doivent répondre simultanément les organisations pour appartenir au secteur sans but lucratif. Ainsi, elles doivent être institutionnalisées (i.e. dotées d'une existence formelle), privées (i.e. institutionnellement distinctes du secteur public[50]), indépendantes (elles doivent avoir leurs propres instances de décision ainsi qu'une gestion autonome), ne pas distribuer de profits et comporter un certain niveau de ressources volontaires[51]. Pour le monde anglo-saxon, cette catégorie recouvre essentiellement les *charities* ou les associations telles que nous les entendons en France. Elle exclut de fait ce qui, pour les approches francophones, relève de l'économie sociale (et donc certaines coopératives et mutuelles) ainsi que les associations « de fait ». Par contre, elle englobe les fondations. Les associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui sont au cœur de notre étude, remplissent donc l'ensemble des conditions requises pour appartenir au secteur sans but lucratif au sens de ce programme.

[48] Cette période correspond à la création de revues spécialisées aujourd'hui incontournables telles que la revue Voluntas ou encore Non-Profit and Voluntary Sector Quaterly et au lancement d'un vaste programme de recherche dédié aux Non-Profit Organizations par l'Université de Yale (DEFOURNY, 1994, p3)

49 Dénomination que nous reprendrons dans le cadre de cette présentation.

[50] Même si elles peuvent exercer des missions d'intérêt général par délégation et qu'elles sont financées majoritairement par des ressources publiques. Par contre, elles ne doivent pas être contrôlées par l'État ou les collectivités territoriales (par exemple, lorsque le conseil d'administration comporte majoritairement des représentants des pouvoirs publics).

[51] Celles-ci peuvent se limiter au bénévolat des membres du conseil d'administration.

Au sein de cette littérature, la question des relations entre l'État et les associations a peu été abordée en tant que telle. Au-delà de leurs différences (voire de leurs contradictions), elles admettent toutes le point commun de se pencher sur la question des « origines » du secteur sans but lucratif (DI MAGGIO & ANHEIER, 1990). Ces théories tentent en effet d'expliciter, en termes économiques, la raison d'être des organisations à but non lucratif à côté des organisations privé lucratives et publiques. C'est en cela qu'elles sont parfois qualifiées de « théories du choix institutionnel ».

Le développement suivant tente de reprendre les principaux enseignements des théories économiques du secteur sans but lucratif en les explicitant. Nous nous interrogerons sur les apports (et limites) de ces approches dans le cadre d'une étude de l'interaction entre associations et pouvoirs publics. Nous montrerons que les dernières en date tendent à aller vers une étude des formes de collaboration (ou de l'interdépendance) entre ces deux acteurs. Notre étude se situe plus naturellement vers ce dernier type d'approches.

2.1.1. Des associations comme suppléantes de l'État et du marché : les théories de la coexistence

Nous reprenons ici à notre compte la distinction désormais classique (SALAMON & ANHEIER, 1998 ; NYSSENS, 2000, 2008 ; SMITH et GRØNBJERG, 2006) entre les théories de l'offre et de la demande (*demand/supply perspectives*). Tandis que les théories de la demande *(point 1)* s'intéressent aux parties prenantes externes (bénéficiaires essentiellement), les théories de l'offre *(point 2)* se placent du côté du producteur et des parties prenantes internes à l'organisation. Elles tentent d'expliquer pourquoi elles ont recours à ce type d'organisations dans la production de biens et services. Nous montrerons au sein de ce développement que les associations sont ici perçues de manière « supplétive ». Ce premier type d'approches sous-tend en effet une hiérarchie entre ces trois formes organisationnelles ; les associations n'intervenant qu'en cas de défaillances de l'État ou du marché.

1) Les théories de la demande

La théorie des biens collectifs ou les échecs de l'État (state failures)

Parmi les premières théories à s'être penchées sur le secteur sans but lucratif, on retrouve l'approche en termes de biens collectifs de Burton WEISBROD (1977). Ce dernier s'intéresse aux causes de la répartition de certains services entre le secteur public et associatif. Selon lui, la présence de biens collectifs peut justifier la préférence pour les organisations sans but lucratif.

Par définition, un bien collectif est un bien dont la consommation par un individu ne détériore pas celle des autres (éducation, défense nationale…). Ainsi, les individus ne sont pas en concurrence pour la consommation de ce type de biens (principe de non rivalité) et leur exclusion par le prix est impossible (principe de non excluabilité). Selon WEISBROD, les pouvoirs publics vont alors chercher à satisfaire les préférences de l'« électeur médian » (celui dont les préférences partagent la population en deux groupes aux effectifs égaux), car la révélation précise de la demande va être impossible dans le cadre des mécanismes marchands et du système des prix. Par conséquent, les besoins de certains consommateurs aux demandes spécifiques vont demeurer sans réponses. Il ajoute que dans cette situation, les consommateurs sous-satisfaits ont notamment la possibilité de créer des organisations sans but lucratif. Dans cette perspective, les organisations non lucratives apparaissent comme une réponse possible aux demandes minoritaires non prises en compte et viennent ainsi combler les défaillances de l'État. Selon WEISBROD, le secteur sans but lucratif sera d'autant plus élevé que les demandes seront hétérogènes (en termes de goûts, de revenus, de richesses etc.).

Cette théorie fournit un argument solide pour justifier la présence d'associations face aux échecs de l'État (ou *state failures*) ; cependant, elle ne permet pas d'expliquer les motivations du recours à la forme associative plutôt qu'à la forme lucrative.

L'approche en termes d'échecs du marché (market failures)

L'approche de Henry HANSMANN (1987) vient remédier à cette lacune. Elle se penche quant à elle sur le choix de la forme non lucrative dans la production de services par rapport à la forme lucrative. Elle vient ainsi compléter l'approche précédente qui développait une analyse centrée sur la distinction public/privé non lucratif. L'approche développée par HANSMANN met l'accent sur les échecs du marché liés essentiellement au problème d'asymétrie d'information[52]. Il y a asymétrie d'information dans le cas où l'une des deux parties impliquées dans une transaction, en l'occurrence le producteur, possède un niveau d'information – en termes de quantité et de qualité du service rendu – supérieure à celle du consommateur. Les différents types d'asymétries informelles dans le champ des services sociaux ont pu être développés dans le cadre du *1^er^ chapitre* de ce travail. Selon cette approche, la présence d'asymétries informationnelles viendrait expliquer le recours à des organisations privées non lucratives plutôt qu'à des organisations lucratives.

[52] Son analyse trouve son origine de la théorie des « *contract failures* » développée par NELSON & KRASHINSKY (1973).

La contrainte de non redistribution des profits (propre au fonctionnement associatif) et la notion de confiance sont au centre de cette analyse. Le raisonnement est le suivant : dans le cadre d'une organisation lucrative cherchant à maximiser ses gains financiers, l'offreur va être incité à tirer parti de la situation d'asymétrie d'information et à développer des comportements opportunistes. Ceci rend les organisations non lucratives plus dignes de confiance pour le consommateur en raison de la contrainte de non redistribution des profits qui les caractérise. Il ajoute que cette théorie est d'autant plus valable pour les services qui nécessitent un niveau de confiance élevé, et notamment les « services relationnels » c'est-à-dire ceux où la relation entre prestataire et usager est centrale (PERRET & ROUSTANG, 1993). C'est pour cette raison que les organisations non lucratives sont plus présentes sur certaines « niches » d'activités et notamment les services sociaux et médico-sociaux.

En ne s'intéressant qu'aux motivations du côté de la demande, ces deux approches essentielles laissent néanmoins de côté certains facteurs qui pourraient entrer en ligne de compte dans le recours à la forme associative. Les approches théoriques suivantes tentent de les aménager en ce sens.

2) Les théories de l'offre : l'accent mis sur les caractéristiques des producteurs

Toute une série de travaux vont en effet s'intéresser aux mobiles des producteurs. La théorie de l'hétérogénéité d'Estelle JAMES (1986) permet ainsi de compléter les théories précédentes. Elle élargit l'analyse en mettant principalement l'accent sur les motivations non financières[53] telles que l'idéologie ou encore la religion dans la formation d'associations. L'offre non lucrative est ainsi le reflet de l'hétérogénéité de la société. Plutôt que de maximiser les gains financiers, il s'agit plutôt pour les organisations non lucratives d'augmenter le nombre de leurs adhérents, de « maximiser la foi » de leurs membres ou, tout simplement, d'étendre leur pouvoir d'influence.

Dans son fameux ouvrage « *If not for profit, for what* ? », YOUNG (1983) s'intéresse également au profil de l'entrepreneur. Il montre qu'il est traversé par d'autres motivations que celles de la recherche du profit et notamment celle de la construction d'une réputation. Au-delà des gains financiers, les profits recherchés sont d'une autre nature. Suivant la même logique, Rose AKERMAN (1997) établit une typologie des motivations altruistes des « entrepreneurs

[53] Dans la lignée de James, DiMaggio et Anheier (1990) mettent également l'accent sur les « mobiles idéologiques » (par opposition aux mobiles financiers) ; ces derniers servant de *« guide à l'organisation, à ses fondateurs, à ses salariés »*. (ANHEIER, 1995).

sociaux ». Elle met ainsi en évidence l'importance de l'engagement idéologique comme source de confiance.

Tout comme l'approche en termes d'échec du marché, la notion de confiance est ici centrale ; l'appartenance ou la proximité idéologique constituent en effet une source de confiance pour les consommateurs, expliquant ainsi le recours à la forme associative. De cette façon, ces théories viennent relativiser l'importance de la contrainte de non redistribution dans le choix du type d'organisation.

3) L'approche en terme de partie-prenantes (stakeholders) : une intégration des théories de l'offre et de la demande

Cette approche développée par BEN NER et VAN HOOMISSEN (1991) est la première à intégrer l'offre et la demande au sein d'une même analyse à partir du concept de parties prenantes (*stakeholders*). Ils considèrent l'émergence des organisations non lucratives comme un processus par lequel la demande crée son offre ("*demand creating supply*").

Ils participent d'un enrichissement du champ de l'analyse par la prise en compte d'autres facteurs intervenant dans l'explication de l'existence des associations. Là encore en effet, la contrainte de non-redistribution n'est pas suffisante à elle seule pour assurer la confiance des consommateurs. Les parties prenantes les moins informées doivent en plus s'assurer qu'elles contrôlent les comportements des parties les plus informées. Deux types de parties prenantes sont ainsi distinguée (ENJOLRAS, 1995b).

- les partie-prenantes du côté de la demande. Ceux qui paient pour la consommation d'un bien (les consommateurs) ou ceux qui subventionnent la consommation d'un bien pour quelqu'un d'autre (donateurs, financeurs) ;

- les partie-prenantes du côté de l'offre : ceux qui valorisent les bénéfices tirés de la création de l'organisation.

Selon cette approche, l'organisation non lucrative va constituer un moyen pour les partie-prenantes du côté de la demande de contrôler l'organisation afin de dépasser les conflits d'intérêts. Elle leur permet en effet de conserver un certain niveau de contrôle sur la quantité et la qualité des services fournis. Cette approche est fondée sur la théorie des coûts de transaction. La création d'organisations non lucratives apparait ainsi comme une manière de réduire les coûts liés à l'asymétrie d'information. L'engagement de ces parties prenantes les moins

informées dépendra, entre autres, de la valeur de la transaction pour les individus, de sa fréquence et de sa durée. Selon les auteurs, le bénéfice pourra être positif dans certains cas de figure (NYSSENS, 2000).

4) Les limites des théories de l'offre et de la demande pour une étude des relations entre associations et pouvoirs publics

Certes, sur certains aspects, la pertinence des théories économiques du non lucratif n'est plus à démontrer – l'approche en termes de biens publics pourrait par exemple expliquer que 90% des établissements et services pour personnes handicapées et inadaptées (enfants ou adultes) soient gérés par des associations ou encore que la prédominance d'associations dans le domaine des services de proximité (au sein duquel la qualité de la relation est un élément déterminant de l'efficacité de la prestation) puisse provenir d'échecs du marché. Cependant, ces analyses mettent de côté les relations entretenues entre ces trois formes institutionnelles. Il est vrai que l'objet de ces théories n'est pas d'étudier la relation entre les associations et les pouvoirs publics, leur critique en ce sens est donc rendue délicate ; néanmoins, elles reposent sur des hypothèses sous-jacentes qu'il est possible de discuter.

Même si certaines d'entre elles tentent de les étudier de façon simultanée (approches en termes de parties prenantes), les associations occupent toujours au sein de ces approches un rôle résiduel. Elles suppléent soit aux carences de l'État[54] – dans la production de services à forte composante collective non fournis par ce dernier (HANSMANN, 1987) –, soit à celles du marché à travers les réponses qu'elles permettent par la mobilisation de leurs spécificités (au sein desquelles la contrainte de non redistribution des profits est ici centrale).

Ces différentes hypothèses considèrent donc ces formes d'organisation comme s'excluant mutuellement. Comme l'ont déjà souligné certains travaux, les associations ne se développeraient alors que dans les interstices laissés vacants par le marché ou par l'État (LAVILLE, 1998). À ce titre, la dénomination de ce secteur par les théories anglo-saxonnes est très significative. Elle analyse en effet le secteur associatif en termes de Tiers secteur *(Third Sector)* défini de manière négative. Ce dernier correspondrait à tout ce qui ne relève ni de

54 C'est ce qui fait dire à Selon Salamon (1995) cité par Salomon & Anheier (1998) que la persistance du secteur non lucratif est considérée par la thèse de l'échec de l'État comme « a by-product, at best, of inherent limitations of the state; and, at worst, of the state's inability to obliterate all bases of pluralism and diversity ».

l'État, ni du marché. Suivant la même logique, on parle aussi de Secteur à But Non Lucratif ou encore de *Non-Profit Sector (NPS)*.

Plus fondamentalement, cet ensemble théorique empêche de penser les associations et les pouvoirs publics de manière interactive. En effet, elles ne permettent pas d'expliquer la présence conjointe des associations et des pouvoirs publics, dans le cadre notamment de financements et d'une régulation publique à l'égard des associations alors que, comme nous l'avons montré précédemment *(chapitre 1er)*, les services sociaux sont indissociables d'une régulation publique et ils reposent sur des financements publics majoritaires.

La théorie de WEISBROOD (1977) postule en effet que les associations reposent uniquement sur des financements privés (ou volontaires) émanant des personnes à l'origine de l'initiative. Même si cela peut se vérifier à la création des associations, dans la pratique, les financements publics viennent souvent relayer des financements initialement privés. Cette théorie n'envisage pas non plus que la présence d'associations puisse provenir d'une initiative de la puissance publique qui, consciente de son incapacité à répondre à des demandes sociales hétérogènes et minoritaires – du fait notamment de ses caractéristiques organisationnelles (lourdeurs bureaucratiques, gestion centralisée) – fait le choix de déléguer cette production à des associations, plus proches des demandes sociales en raison de leur plus grande proximité avec les territoires et les problématiques (NYSSENS, 1998).

De la même façon, les arguments mobilisés par HANSMANN pour expliquer la présence associative pourraient tout aussi bien venir justifier l'intervention étatique soit directement, soit dans le cadre d'une régulation ou d'un financement des associations. Face aux asymétries d'informationnelles, ce corpus théorique des échecs du marché omet ainsi à notre sens le rôle que pourrait jouer la mise en place d'une régulation publique dans la résolution de ces difficultés.

Dès lors, ces approches postulent que *« les relations entre l'État et le secteur non lucratif devraient être exclusives l'une de l'autre »* (ENJOLRAS, 1995b) alors que dans le champ qui nous concerne, l'État peut déléguer la fourniture de certains services aux associations, réglementer cette production ou encore en assurer le financement. Dans certaines situations, l'intervention de l'État apparaît même comme un puissant vecteur de développement des organisations non lucratives (*chapitre 4*). Dans ce cadre, l'État et les associations interviennent simultanément dans des relations complémentaires plutôt que concurrentes. Le dépassement de cet ensemble théorique est donc nécessaire pour l'étude des interactions entre ces deux acteurs.

Suivant cette logique, des travaux issus de la même filiation ont néanmoins tenté de penser les relations entre les NPOs et les pouvoirs publics de façon complémentaires en envisageant des formes de compromis entre ces derniers.

2.1.2. Vers une étude des formes de collaboration entre ces deux acteurs à travers la théorie des échecs du secteur volontaire

La théorie des échecs philanthropiques introduit la perspective d'une coopération entre État et associations. SALAMON (1987) part en effet du principe de base selon lequel les sources de conflit identifiées par les théories précédentes peuvent tout autant être à l'origine d'interdépendance et de partenariat entre ces deux formes institutionnelles. C'est pour cette raison que cette approche va être qualifiée ensuite de « théorie de l'interdépendance » (SALAMON & ANHEIER, 1998).

Son analyse se fonde sur le constat qu'historiquement, l'offre non lucrative s'est bien souvent développée avant que le gouvernement ne se soit mobilisé pour répondre. Lester SALAMON considère donc l'offre non lucrative comme première ; les pouvoirs publics n'interviennent alors que dans un second temps pour venir compenser les échecs du secteur volontaire (*voluntary failures*). Il met ainsi en évidence les limites inhérentes aux NPOs dans leur capacité de réponse aux problèmes publics ; ce qui les contraint à coopérer avec le secteur public. Quatre sources d'échecs du secteur sans but lucratif sont ainsi identifiées (SALAMON, 1987) :

- L' « insuffisance philanthropique » c'est-à-dire la difficulté des organisations bénévoles à générer des ressources suffisantes pour satisfaire les besoins notamment en raison du problème *free-riding* (passager clandestin)[55] et de l'absence de capacité à lever l'impôt des OSBL. Le secteur de la santé nécessite par exemple un niveau de ressources que seul l'impôt est en mesure de rassembler.

- Le « paternalisme philanthropique » : la définition du service aura tendance à émaner des personnes qui disposent d'un niveau de ressources élevé – puisque ce sont bien souvent ces mêmes personnes qui sont à l'origine des donations. Le service aura ainsi tendance à servir l'intérêt des catégories de population les plus favorisées. Autrement dit, cet échec peut être perçu comme la tendance des élites à s'occuper des difficultés

[55] Les *free riders* désignent des personnes qui "profitent" du bien (ou de l'institution) sans contrepartie d'engagements.

ou problèmes des populations les plus fragilisées et, par conséquent, à les évaluer de manière faussée.

- L' « amateurisme philanthropique » lié à la dépendance à l'égard des services des bénévoles et à l'incapacité financière de se doter d'une main d'œuvre professionnalisée. Les bénévoles « de terrain » ne disposent pas toujours des compétences techniques et de l'expertise nécessaire pour faire face à des tâches complexes qui nécessitent l'intervention de professionnels qualifiés.

- Le « particularisme philanthropique » entendu comme la tendance à se focaliser sur certains groupes (fondées sur des bases religieuses, ethniques, etc.).

Alors que pour SALAMON, ces limites de la forme non lucrative plaideraient pour une intervention publique, il constate cependant que les associations, à l'issue d'une mobilisation de leurs appuis politiques, tendent à préserver un rôle important dans la délivrance de ces services. Cela peut se produire également lorsque – pour des raisons idéologiques par exemple – la résistance à la fourniture directe des services par l'État est forte ou encore lorsque le soutien du secteur à but non lucratif devient crucial pour renforcer son rôle et son pouvoir (SALAMON & ANHEIER, 1998).

Selon cette approche, le secteur sans but lucratif va dès lors participer à la fourniture de bien publics largement financés par le gouvernement considéré ici essentiellement comme une source potentielle de financement et donc comme un appui pour le secteur à but non lucratif. En définitive, au sein de cette théorie, *« les faiblesses de l'action volontaire correspondent aux forces de l'action publique et réciproquement »* (ENJOLRAS, 1995b). Comme le souligne l'auteur, l'État est en effet en mesure de générer des ressources stables à un niveau suffisant grâce à l'impôt et permet d'offrir un égal accès de tous aux services publics. Ces deux acteurs sont ainsi perçus de façon complémentaire.

Par conséquent, cette analyse admet que dans certaines circonstances, des relations de partenariat (souvent limitées à des coopérations financières) puissent se mettre en place entre le secteur sans but lucratif et l'État dans le traitement des problèmes sociaux *« alors que les théories précédentes supposaient une concurrence entre ces agents »* (NYSSENS, 1998) ; elle admet donc en ce sens un aspect novateur. De cette façon, le « paradigme du conflit »

(SALAMON, 1995)[56] n'est pas la seule façon d'envisager la relation entre les pouvoirs publics et les NPOs. À travers cette analyse, c'est la complémentarité entre l'action publique et l'action des organisations non lucrative qui est mise en avant. Ainsi, le secteur non lucratif et l'État entretiendraient des relations de collaboration, *« plutôt que de s'exclure mutuellement »* (ENJOLRAS, 1995b).

Cette approche semble ainsi davantage s'accorder avec notre étude des relations entre les pouvoirs publics et les associations du secteur social et médico-social qui, comme nous avons pu le voir dans le *chapitre 1er*, mixent à des degrés divers des ressources volontaires, marchandes et non marchandes. Aussi, sa pertinence est renforcée par le fait qu'au sein de ce segment d'intervention, l'essentiel de l'offre associative fait l'objet d'un financement public majoritaire.

À ce stade de notre réflexion et pour la suite de ce travail, nous pouvons donc d'ores et déjà retenir la pertinence de l'hypothèse d'une « interdépendance » entre les associations et les pouvoirs publics. Ces deux acteurs doivent en effet être étudiés de façon simultanée au sein d'un cadre d'analyse commun. Cependant, ces relations de dépendance mutuelle sont ici perçues de façon incomplète. D'autres facteurs entrent en effet en ligne de compte si l'on souhaite expliquer les modes d'évolutions et de développement du secteur associatif.

De plus, en restant cantonnées à l'appareillage néoclassique, ces théories laissent de côté certaines variables essentielles à la compréhension de leur développement, tels que les contextes historiques et institutionnels dans lesquels elles évoluent. L'approche de SALAMON (1987) nous renseigne peu sur les circonstances plus ou moins favorables à l'émergence des organisations non lucratives. C'est d'ailleurs ce que vont nous montrer SALAMON & ANHEIER (1998) eux-mêmes lorsque, dans le prolongement de la théorie des échecs du secteur volontaire, ils vont par la suite chercher à tester l'hypothèse de l' « interdépendance » entre le secteur non lucratif et les pouvoirs publics grâce aux données du « Programme John Hopkins »[57]. Rappelons que selon cette approche, les échecs du secteur volontaire vont créer les bases d'un partenariat entre eux (à travers la mise en place de relations essentiellement financières) et expliquer ainsi le développement des organisations non lucratives. Ils vont ainsi émettre l'hypothèse d'une relation positive entre les dépenses du gouvernement et la portée du secteur sans but lucratif. En outre, puisque le gouvernement est

[56] Cité par SALAMON & ANHEIER (1998).
[57] Dont une rapide présentation est fournie dans le point suivant (cf. l'approche en termes d'origines sociales).

davantage susceptible de se tourner vers le secteur sans but lucratif pour obtenir de l'aide dans la délivrance des services sociaux fondamentaux, il est d'autant plus probable selon les auteurs que cette relation soit forte dans les domaines de la santé et des services sociaux. Par conséquent, selon eux, plus les dépenses de protection sociale sont élevées, plus le secteur à but non lucratif (et les sous-secteurs de la santé et des services sociaux) devraient être développés. Néanmoins, à la suite de leurs investigations dans sept pays, ils constatent que ces hypothèses ne se vérifient pas de la même manière pour l'ensemble des pays concernés. Elles seraient ainsi bien vérifiée pour cinq des sept pays étudiés à l'exception de la Suède et des États-Unis (PRIOU, 2005 d'après SALAMON & ANHEIER, 1996, 1998). Ainsi, cette analyse met plutôt en évidence différents modèles de développement du secteur sans but lucratif. À côté du niveau de dépenses publiques de protection sociale, d'autres facteurs entreraient donc en ligne de compte pour la compréhension de la place des organisations non lucratives dans chaque pays.

Dés lors, il est nécessaire d'adopter une approche plus complexe dans l'analyse des relations entre acteurs public et associatifs par la prise en compte d'autres variables allant au-delà des considérations économiques. L'approche en termes d' « origines sociales » présentée au point suivant constitue un premier pas vers ce changement de perspective.

2.1.3. Vers une prise en compte du contexte institutionnel : la théorie des « origines sociales »

La théorie des « origines sociales » de SALAMON & ANHEIER (1998) envisage de compléter les approches précédentes qu'ils jugent eux-mêmes incomplètes pour expliquer les variations entre pays. Bien que l'approche en termes d'échecs philanthropiques reconnaisse l'existence de relations coopératives entre l'État et les organisations non lucratives, elle ne précise pas les circonstances à partir desquelles de telles relations sont susceptibles d'apparaître. Ils vont ainsi chercher à améliorer la compréhension des situations nationales à travers un détour par leurs origines historiques.

Leurs travaux sont fondés sur les analyses d'ESPING ANDERSEN (1990) portant sur l'émergence des États-Providence modernes. La plupart des premières comparaisons internationales sur les politiques sociales ont montré comment le développement économique et/ou l'apparition de structures politiques démocratiques influençaient le développement de ces dernières. Ces études ont cherché principalement à expliquer les changements vers moins (ou plus) de politiques sociales. Même si ses analyses ignorent le rôle des organisations sans but lucratif, l'approche de Gösta ESPING-ANDERSEN (1990) constitue à ce jour l'une des typologies des

régimes d'État-providence la plus élaborée. Selon lui, l'émergence des États-providence n'est pas le résultat de facteurs simples mais plutôt le fruit d'interrelations complexes entre institutions, classes sociales, etc. Il considère que l'État-providence peut se décliner en trois modèles ou « régimes » distincts dont il met en évidence les dynamiques sous-jacentes. Ces derniers sont construits à partir du concept de « démarchandisation » emprunté à Karl Polanyi. Ainsi, le *régime « libéral »* est caractérisé par un faible niveau de démarchandisation. Les individus sont fortement dépendants du marché *« pour assurer les revenus primaires et de protection sociale »* (PALIER, 2001). La protection sociale est « résiduelle » et affectée à des besoins bien précis. Ensuite, le *régime « social-démocrate »,* caractéristique des pays scandinaves, se définit par un niveau élevé de démarchandisation. Les prestations sont versées sans conditions de ressources (universalité) et son objectif est d' *« assurer l'égalité, la cohésion et l'homogénéité au sein d'une grande classe moyenne »* (PALIER, 2001, op.cit.). Enfin, au sein du *régime « conservateur »* – qui concerne les pays de l'Europe continentale – les droits sociaux sont fortement liés au travail. Il est différent du modèle précédent dans la mesure où son objectif est de garantir les revenus des travailleurs face aux risques sociaux. Il est ainsi marqué par une interdépendance relative de l'individu par rapport au marché dans la mesure où les aides lui permettent de s'en affranchir mais dans le même temps, elles sont déterminées par lui.

À partir d'une comparaison internationale – conduite dans huit pays (dont la France par Edith ARCHAMBAULT) dans le cadre du « Programme John Hopkins » - sur la taille, la composition et les sources de financements du secteur à but non lucratif, SALAMON et ANHEIER (1998) reprennent ainsi la typologie élaborée par ESPING ANDERSEN pour identifier quatre modèles de développement du tiers secteur *(cf. tableau 4).* Ils mettent ainsi en évidence une corrélation entre la taille et le financement du secteur non lucratif et le type de régime auquel il se rattache ; chacun de ces modèles étant associés à une configuration particulière des rapports sociaux de classes[58] ainsi qu'à un modèle de relation entre l'État et la société civile (d'où le terme d'origine sociale). Ils soutiennent que la nature du secteur sans but lucratif de chaque pays fait partie intégrante de son développement historique et de la manière dont les institutions politiques sont façonnées. Ils insistent de cette façon sur la place des mobilisations politiques comme facteur explicatif du type de relations entre les pouvoirs publics et le secteur sans but lucratif.

[58] Précisons que cet élément n'est pas testé empiriquement par la modélisation de Salamon et Anheier.

Tableau 4 : Les modèles de développement du secteur non lucratif

Dépenses sociales	Taille du NPS	
	Petite	**Grande**
Faibles	Étatique (Japon)	Libéral (GB, EU)
Élevées	Social démocrate (Suède, Italie)	Corporatiste (Allemagne, France)

Source : D'après Salamon et Anheier (1998).

Ainsi, le *modèle « libéral »* est associé à un faible niveau de dépenses de protection sociale et un secteur non lucratif relativement important. Il correspond aux pays dotés d'une classe moyenne dominante et sans réelle opposition, tant du côté des élites que des mouvements ouvriers. Cette population est caractérisée par une « hostilité idéologique et politique » à l'extension du système de protection sociale, lui préférant l'intervention d'organisations volontaires.

A l'opposé, le rôle de l'État au sein du *modèle « social démocratique »* est important tandis que la place laissée aux organisations non lucratives dans la fourniture de services est contrainte et, par conséquent, relativement réduite. Ce modèle – caractéristique de la Suède et, dans une moindre mesure, de l'Italie – est caractérisée par un haut niveau de dépenses sociales gouvernementales et un secteur non lucratif relativement limité. La classe ouvrière exerce une influence politique importante dans le cadre d'une alliance avec les autres classes sociales. Le rôle des organisations non lucratives est faible dans la fourniture de service mais pour autant, il n'est pas inexistant. Il reste actif sur un autre plan. Plutôt que d'agir dans la délivrance de services, il occupe une place importante comme la défense d'intérêts politiques et sociaux *(« a predominantly advocacy and expressive role »*).

Au sein du *modèle « corporatiste »* (France, Allemagne), l'État et les organisations non lucratives font « cause commune ». D'importantes dépenses sociales coexistent avec un secteur non lucratif relativement important. Le développement des organisations non lucratives proviendrait d'une alliance avec les intérêts organisés et l'Eglise[59].

[59] Archambault montrera plus tard que les fondements historiques de ce modèle de développement du secteur non lucratif sont contestables pour le cas français auquel il ne s'applique que partiellement. Les relations entre les pouvoirs publics et les « corps intermédiaires », dont l'Eglise, ont plutôt été marquées historiquement par une défiance réciproque.

Enfin, le *modèle « étatique »* est caractérisé par un faible niveau de dépenses gouvernementales de protection sociale associé à un secteur non lucratif réduit. Cette configuration serait ainsi le reflet de la domination historique de l'État (héritée de l'ère Meiji au Japon) et de l'absence de forces sociales opposées.

A partir de ces analyses, ils concluent que les « origines sociales » du secteur à but non lucratif expliquent le mieux les différences internationales. Ces derniers soulignent ainsi l'importance du contexte politique sur l'évolution du secteur non lucratif dans une société donnée. L'approche en termes d' « origines sociales » est l'une des premières approches théoriques à se pencher sur les relations entre le gouvernement et le secteur volontaire en se penchant sur leurs origines historiques. Elle participe ainsi d'un renouvellement de problématique en prenant en compte l'articulation historique entre action associative et action publique.

Malgré les critiques qui ont pu lui être adressées sur le fond, notamment sur la pertinence des modèles identifiés, l'approche en termes d'origines sociales enrichit considérablement la compréhension des relations entre associations et pouvoirs publics par la prise en compte du contexte institutionnel et historique dans lesquels elles se situent ; néanmoins, ce modèle est limité dans la mesure où il n'est pas révélateur du type de relations entretenues entre associations et pouvoirs publics.

Si dans les régimes social-démocrate et libéral, la taille du secteur non lucratif est inversement corrélée au niveau de dépenses publiques de protection sociale, tandis que les deux sont corrélés positivement pour le régime corporatiste[60], cela s'expliquerait selon les auteurs par le fait que *« le gouvernement et le tiers secteur sont perçus comme des alternatives dans les modèles libéral et social démocrate mais comme des partenaires dans le modèle corporatiste »* (SALAMON & ANHEIER, 1998, p230). Suivant cette analyse, l'existence d'une dépendance financière des associations aux pouvoirs publics présumerait un partenariat entre eux. Or, comme le souligne PRIOU (2005) à juste titre, le soutien financier dont les associations bénéficient ou encore leur place dans l'offre de services ne sauraient être déterminants à eux seuls de la nature des relations entretenues avec les pouvoirs publics. Une association peut en effet admettre une place centrale dans l'offre de services sociaux et être largement instrumentalisées par les pouvoirs publics, dans le cadre de relations de sous-traitance. Il faut donc *« rechercher d'autres preuves d'une conception partenariale des relations entre les*

[60] Ainsi, dans le cadre du modèle corporatiste, le secteur non lucratif se développe quand les dépenses sociales augmentent.

pouvoirs publics et le tiers secteur » (PRIOU, *op. cit.*, p260), d'autant que, comme l'ont montré de nombreux travaux, la France a plutôt été marqué historiquement par des relations conflictuelles entre les associations et l'État, caractérisées par une méfiance de ce dernier à l'égard des « corps intermédiaires », conformément à l'héritage de la Révolution.

Par conséquent, cette approche ne permet pas d'appréhender la nature et les modalités des relations entre associations et pouvoirs publics. Cette limite peut être élargie à l'ensemble des théories économiques du non lucratif développées depuis le début de ce chapitre. De manière générale, elles nous paraissent incomplètes pour rendre compte de la diversité des formes de collaboration et de partenariat entre ces deux formes institutionnelles.

En outre, la principale critique formulée à l'encontre de ce corpus théorique réside dans la référence aux théories du choix rationnel qui se concentrent sur la seule dimension économique de recherche d'efficacité dans la forme associative, là où le marché et l'État rencontrent des défaillances. Elles se concentrent sur leur dimension économique de prestataires de services (EVERS, 2000) et négligent ainsi l'une des dimensions fondamentales de la vie associative, à savoir sa dimension politique. Dans cette perspective, nous retenons l'hypothèse selon laquelle le rôle des associations va au-delà de celui de prestataires de services sociaux.

Historiquement en effet, l'essentiel des réponses en matière d'action sociale et médico-sociale a reposé sur l'initiative d'acteurs privés à but non lucratifs. Grâce à leur proximité avec les publics concernés, les territoires et problématiques, elles ont donné naissance à de nombreux dispositifs institutionnalisés par la suite et ont ainsi participé activement à la construction des politiques d'aide et d'action sociales[61]. Bien que SALAMON (1987) reconnaisse le rôle des associations comme pionnières dans le défrichage des besoins sociaux, son analyse ne va pas plus loin dans l'explication de ce rôle particulier laissé aux associations.

La posture qu'il s'agit de défendre et illustrer dans cette thèse est que la nature des relations entretenues avec la puissance publique ne peut être mise en évidence qu'à travers la prise en compte de variables relatives au processus de prise de décision (rôle des associations dans la construction de l'offre, fondements de leur légitimité, place au sein des espaces de délibération, etc.). D'autres aspects de la relation doivent dès lors être considérés et notamment les modalités de participation à la sphère publique.

[61] Ce processus sera décrit au 4ème chapitre.

Dans cette perspective, nous souhaitons montrer que l'enrichissement de ces analyses passe par une étude des relations entre ces deux acteurs en termes d'*interactions*. La deuxième section de ce chapitre vise à présenter les principaux éléments de construction de ce cadre d'analyse.

2.2. L'ETUDE DE L'INTERACTION ENTRE ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE ET POUVOIRS PUBLICS : QUELLES IMPLICATIONS THEORIQUES ?

Au regard des analyses précédentes, les théories économiques proposent différentes manières d'appréhender la relation entre les associations et les pouvoirs publics. Alors que les unes considèrent que les associations fonctionnent de façon indépendante en tant que suppléantes des pouvoirs publics ; les autres mettent l'accent sur leur caractère complémentaire lorsque les associations participent à la fourniture de biens publics largement financés par le gouvernement. Cependant, il est possible d'envisager un troisième modèle mettant l'accent sur l'interaction entre ces deux acteurs. Dans ce cadre, les relations entre ces deux acteurs sont des relations de dépendance mutuelle : de l'association à l'État, en raison des financements publics majoritaires et des possibilités d'infléchissements de leur action qui en découlent, et de l'État aux associations sur lesquelles il s'appuie tant pour l'élaboration que la mise en œuvre des politiques sociales. Nous considérons que les associations de solidarité ne peuvent être appréhendées sans intégrer l'analyse de la régulation publique dont elles sont l'objet ; mais, dans le même temps, elles participent elles-mêmes à l'évolution des formes de la régulation publique. Le terme d'interactions est volontairement utilisé pour mettre l'accent sur le caractère réciproque des relations entre ces deux acteurs[62]. De cette façon, notre travail ne se limite pas à une étude des modes de régulation des services sociaux et médico-sociaux par la puissance publique (même si, à la suite des travaux existants[63], il en proposera une actualisation appliquée au champ social et médico-social *(chapitre 5)* mais il s'intéressera également à l'influence des associations sur l'action publique. Nous adoptons ainsi une vision plus large par la mise en évidence d'une forme de régulation associative à côté de la régulation publique. Différents types d'approches présentées au point suivant contribuent à éclairer ces dimensions.

[62] Il permet également de se démarquer du terme d' « interdépendance », trop souvent associé par les théories économique du non lucratif à la dépendance financière.
[63] ENJOLRAS, 1995 ; DU TERTRE, 1999 ; LAVILLE & NYSSENS, 2001 et, plus récemment, FRAISSE, 2008 ; NYSSENS, 2008.

L'adoption d'une approche en termes d'interactions passe en effet d'une part par l'étude des « arrangements institutionnels » dans lesquels s'inscrivent les associations, dans la lignée des approches institutionnalistes (2.2.1) et, d'autre part, par la prise en compte de leur « encastrement politique », comme suggéré par les approches se référant à la sociologie économique (2.2.2). Dans cette perspective, les associations et les pouvoirs publics sont alors pensés en synergie.

2.2.1. L'importance du cadre et des règles : une étude des formes de régulation dans un cadre institutionnaliste

Une telle approche centrée sur l'interaction nécessite d'une part de se pencher sur le cadre et les règles qui régissent l'interaction entre acteurs et sur le volet « top down » de la relation dans la suite des travaux néo-institutionnalistes qui portent une attention particulière aux aspects institutionnels.

Déjà en 1990, DIMAGGIO et ANHEIER soulignaient l'intérêt d'adopter une approche institutionnelle. Selon ces auteurs, il est nécessaire d'aborder le problème à travers d'autres questionnements et d'aller au-delà de l'étude de la raison d'être des OSBL. Dans cet article central, et à partir d'une revue de littérature sur les relations entre les OSBL et leurs environnements politiques et institutionnels, les auteurs se fondent sur un constat simple. Ils montrent en effet que les OSBL sont souvent présentées de façons contradictoires. Elles sont tantôt considérées comme *« protectrices du pluralisme et des préférences des minorités »* tantôt comme *« gardiennes des privilèges des élites »*, comme *« agents extra-gouvernementaux de la démocratie ou comme agents de contrôle autocratique », « comme source d'innovation ou de paralysie », « comme les instruments de régimes au pouvoir et comme leurs concurrents »*[64]. Cet ensemble de considérations vient mettre l'accent sur l'importance du contexte institutionnel sur la conception du rôle des associations et, par extension, de l'intérêt d'effectuer des comparaisons internationales. Ils préconisent donc la prise en compte de facteurs institutionnels tels que la forme du système légal, le degré de centralisation politique ou encore le niveau de développement social et économique. Ils posent ainsi les bases d'une approche institutionnaliste sans aller plus loin dans son développement.

[64] D'autres auteurs vont, de la même manière, mettre l'accent les contradictions inhérentes à ces approches. Comme le souligne YOUNG (2000), l'ensemble de ces théories sont valables mais, pour apporter une véritable valeur ajoutée à la compréhension, la relation entre associations et pouvoirs publics doit être considérée comme un phénomène « multicouche ». Le plus souvent, ces approches sont indissociables et peuvent s'appliquer pour une même situation. Ainsi, l'adoption d'un simple point de vue ne suffit pas pour une compréhension globale et complexe du phénomène.

Dans un article de la RECMA[65] en 1995, ANHEIER considère d'ailleurs l'adoption d'une telle approche comme une réorientation nécessaire des recherches sur le secteur à but non lucratif. À côté de la question des origines, il propose de conduire la réflexion à partir de nouvelles interrogations : « *Quels types de relations et d'interactions existent entre le secteur SBL et les autres secteurs de la société ? Où ce secteur se situe-t-il dans l'organisation institutionnelle et la structure sociale ? ».*

1) Les fondements de l'approche institutionnelle

Les années 1980 ont été marquées par un regain d'intérêt pour les institutions dans les sciences sociales et par le développement des théories dites « institutionnalistes » (en économie, sociologie et science politique essentiellement)[66]. Ces approches se revendiquent d'une nouvelle manière de considérer le rôle de l'État (d'où l'expression *« bringing the state back in »* [67]*).* Ce programme de recherche s'articule autour de deux problématiques centrales. Il s'interroge soit sur l'impact des institutions sur les acteurs et leurs stratégies, soit sur la problématique du développement institutionnels (LECOURS, 2002). De nombreux travaux ont notamment porté sur les origines de l'État-providence pour montrer comment ses institutions sont venues cristalliser des compromis entre groupes aux intérêts divergents (SKOCPOL, 1992). Ce programme théorique considère que l'État joue un rôle central sur les structures de la société et l'action des groupes d'intérêts.

Initialement, les approches institutionnalistes[68] ont eu tendance à ignorer la présence des NPOs bien que le projet institutionnaliste implique de manière implicite de porter un intérêt à ce type d'organisation. L'approche institutionnaliste refuse en effet de séparer la sphère économique des autres sphères de la société. L'insistance sur l'analyse de l'activité économique à la lumière des grandes valeurs sociales implique d'adopter une position sur les organisations qui ne cherchent pas principalement des profits (CHASSE, 1995).

Certaines approches institutionnalistes plus récentes ont néanmoins accordé plus de place au secteur sans but lucratif. Nous avons assisté à l'émergence de toute une littérature qui pense ces deux formes d'organisations en synergie. Un survol de cette littérature est réalisé par SMITH &

[65] Revue des études coopératives, mutualistes et associatives.
[66] Nous ne reviendrons pas ici sur le débat concernant les différentes branches du « néo-institutionnalistes » et sur les points communs et divergences entre ces approches. Pour approfondir ces questions, nous recommandons notamment la lecture de LECOURS A. (2002) ou encore THERET B. (2000).
[67] Expression faisant référence au titre de l'ouvrage de EVANS, RUESCHMEYER et SKOCPOL (1985).
[68] Veblen et Commons notamment.

GRØNBJERG (2006). Ainsi, l'approche de SKOCPOL (1999) se penche sur la dépendance mutuelle entre le gouvernement et les NPOs. PRESSMAN (1975), WALKER (1991) ou encore SALISBURY (1984) mettent quant à eux l'accent sur le rôle important des pouvoirs publics dans la formation de NPOs. TENDLER's (1997) suggère que les frontières floues entre public-privé sans but lucratif permettant d'améliorer leur efficacité à travers le renforcement des opportunités de coopération et de développement des ressources. Enfin, SMITH & LIPSKY (1993) utilise la notion de "*contracting regime*" pour qualifier l'État social ; ce dernier étant caractérisé par des interactions régulières entre les pouvoirs publics et les NPOs au centre desquelles des normes régulent les comportements.

En ce qui concerne la compréhension des relations entre les pouvoirs publics et le SSBL, l'approche néo-institutionnaliste s'intéresse donc à la manière dont l'environnement institutionnel façonne le secteur à but non lucratif. Elle établit des liens plus systématiques entre le secteur sans but lucratif, l'État et les systèmes sociaux dans lesquels il évolue. Cette perspective se fonde sur l'hypothèse centrale selon laquelle la structure et la vitalité des organisations à but non lucratif (OSBL) est en grande partie le produit de leur environnement politique, légal et institutionnel. Elle marque ainsi le point de départ pour de nouvelles approches de la conceptualisation de la relation État/OSBL (SMITH & GRØNBJERG, 2006).

Les théories institutionnelles envisagent les OSBL comme étant le produit du choix des individus, eux-mêmes formés par leur environnement institutionnel. Ainsi, une réglementation inappropriée ou encore le manque de financements publics sont susceptibles d'affecter le secteur à but non lucratif. Cet ensemble de facteurs peuvent en effet impacter directement la volonté des citoyens de former des OSBL ou encore de participer à ce type d'organisations (en tant que salariés ou bénévoles). Ces perspectives théoriques placent donc l'acteur étatique au centre des explications d'un ensemble de phénomènes tels que la taille ou encore le succès du secteur sans but lucratif.

De la même manière que l'approche en termes d'origines sociales, l'approche néo-institutionnaliste constitue une nouvelle façon de considérer le secteur sans but lucratif en se focalisant sur l'État et le système social dans lequel il évolue. Néanmoins, elle repose sur des fondements conceptuels différents. Bien qu'elle s'appuie sur un contexte social et politique plus large, l'approche en termes d' « origines sociales » reste en effet fondée sur une analyse en termes d'échecs de l'État et conçoit la société comme limitée à deux secteurs institutionnels en opposition et aux frontières bien délimitées. L'analyse institutionnelle constitue un changement

de perspective dans l'explication du rôle des organisations à but non lucratif dans la société et leur relation au gouvernement. WAGNER (2000) analyse par exemple le rôle du secteur non lucratif dans les transformations de la sphère publique en mettant l'accent sur les interdépendances et l' « encastrement » entre ces deux sphères. Cet auteur considère que le secteur associatif ne doit pas être vu comme *« un secteur institutionnel spécifique mais comme faisant partie d'un réseau complexe d'organisations »* (WAGNER, 2000, p542) reliées entre elles dans la sphère publique. L'approche institutionnelle utilise des méthodes holistes pour décoder des environnements complexes et dynamiques dans la société (KRAMER, 1998 cité par WAGNER, 2000). De plus, cette méthode souligne l'interaction des organisations avec leur système social. L'analyse institutionnelle stipule que les organisations sont incorporées dans des systèmes sociaux et donc que leur comportement subissent des influences culturelles à côté d'autres facteurs coercitifs.

Nous mobiliserons quant à nous essentiellement l'approche sociologique de la théorie institutionnelle, parfois qualifiée de théorie néo-institutionnelle (TNI). Le courant néo-institutionnaliste s'intéresse à la relation entre les organisations et leur environnement. Il est fréquent de faire remonter son origine aux travaux du sociologue Philippe SELZNICK (1949). Ce dernier a montré que les organisations s'adaptent non seulement aux contraintes internes mais également aux valeurs culturelles et sociales de la société. Dans le droit fil de cette approche, on trouve les travaux de MEYER & ROWAN (1977) et ceux de DIMAGGIO & POWELL (1983). Pour ces derniers, les organisations subissent l'influence de leur environnement, à l'origine d'un contrôle externe sur elles. En effet, *« ces approches insistent sur le rôle des institutions (…) comme contraintes car, une fois en place, elles limitent le champ des possibles »*. (LASCOUMES & LE GALES, 2007). L'environnement institutionnel joue ainsi un rôle essentiel pour déchiffrer les pratiques et comportements organisationnels. De cette façon, les organisations n'évoluent pas de manière rationnelle mais s'adaptent au contraire aux pressions subies par leur *« champ organisationnel »* (DIMAGGIO & POWELL, 1983). Par champ organisationnel, DIMAGGIO & POWELL (1983, p148) entendent l'ensemble des organisations qui *« agrégées, constituent une aire de vie institutionnelle reconnue : fournisseurs clés, consommateurs, agences de régulations et autres organisations qui produisent des biens ou des services similaires »*.

2) Une étude des formes de régulation dans un cadre néo-institutionnaliste

La démarche poursuivie est d'étudier le contexte institutionnel par le prisme d'une analyse des formes de régulation publiques à l'égard des associations. Dans ce cadre, nous nous réfèrerons à la grille de lecture établie par ENJOLRAS (1995) et reprise par du TERTRE (1999) ou encore LAVILLE et NYSSENS (2001). Elle sert aujourd'hui de base à de nombreux travaux.

Contrairement aux théories économiques du non lucratif, l'analyse des formes de régulation publique va au-delà d'une analyse des flux financiers à destination des associations. En effet, comme l'explique DU TERTRE (1999, p215), *« la politique sociale de l'État ne se limite pas à une simple politique de transfert financier. Elle s'inscrit dans une conception particulière du développement de ces activités de service en contrôlant les organismes prestataires, la qualité de la prestation, la qualification des salariés de ces secteurs ».*

Par régulation publique, on entend l'ensemble des mesures publiques qui visent à réguler le prix, la quantité et la qualité des services rendus par les associations (ENJOLRAS, 1995a). Il s'agit d'orienter (voire de contraindre) l'activité productive des associations dans une logique d'équité et de promotion de l'intérêt général. La réglementation constitue de cette façon un moyen alternatif à la production directe des services par la puissance publique.

Cet ensemble d'analyses semble aujourd'hui s'accorder sur la mise en évidence de deux modes de régulation principaux comme s'étant succédés depuis 1950 dans le développement de ces services : une période de régulation « tutélaire » et une période de régulation « concurrentielle » (ENJOLRAS, 1995a, LAVILLE, 1998 ; LAVILLE & NYSSENS, 2001) ou de « dérégulation concurrentielle » (DU TERTRE, 1999). Les interprétations du mode de régulation actuel divergent quant à elles. Ces modèles dominant ont en effet subi des inflexions et l'on peut observer des hésitations entre différentes régulations. Après une phase d'institutionnalisation, les modalités de régulation publiques à l'égard des associations ont aujourd'hui changé de nature sous l'influence de différents facteurs qu'il s'agira de présenter au sein des *chapitres 4 et 5*.

Notre approche vise ainsi à étudier l'ensemble des dispositifs publics de régulation du champ social et médico-social. En cela, nous portons une attention particulière aux *règles explicites* qui régissent l'interaction entre associations et pouvoirs publics. Elles ont en effet une existence et une portée juridique et sont perceptibles par l'ensemble des acteurs. Nous adoptons dès lors une vision restreinte des institutions entendues habituellement comme l'ensemble des formes stabilisées de coordination entre acteurs, qu'elles soient formelles ou

informelles, de nature cognitive, normative ou réglementaire. Comme suggéré par SCOTT (1995), trois types de pressions peuvent en effet être exercées par le contexte institutionnel : normative, réglementaire et cognitive. La dimension réglementaire correspond aux *« processus de régulation explicites : activités d'établissement des règles, de contrôle et de sanctions».* Elle s'incarne dans les lois et la réglementation et renvoie plus largement aux obligations formelles et explicites que les organisations doivent respecter si elles ne veulent pas encourir le risque d'être sanctionnées. Le pilier normatif des institutions met l'accent sur les *«règles normatives qui introduisent une dimension prescriptive, évaluative et obligatoire dans la vie sociale».* Il repose sur un système de normes et de valeurs implicites. Enfin, la dimension cognitive correspond aux règles tacites partagées dans une société donnée.

Pour étudier l'impact du contexte institutionnel sur le comportement des associations, une entrée par la réglementation et les instruments de politique publique sera donc privilégiée. En effet, nous considérons que les pouvoirs publics constituent le plus puissant déterminant institutionnel du comportement des associations dans la mesure où les services qu'elles rendent sont majoritairement financés par des ressources publiques et que leur production doit s'inscrire dans un cadre réglementaire défini par les pouvoirs publics.

3) Discussion des approches institutionnalistes

La théorie néo-institutionnaliste est très importante pour nos travaux. De la même manière que cette dernière, nous mettons l'accent sur la nécessaire prise en compte du contexte institutionnel pour comprendre la relation entre l'État et les associations. Dans cette perspective, nous retenons l'hypothèse selon laquelle, ce dernier admet un impact décisif tant sur le développement que sur le comportement des associations. Elles fixent les « règles du jeu » auxquelles se réfèrent les acteurs afin de se positionner et/ou de se coordonner.

L'analyse en termes de modes de régulation constitue une lecture possible dans un cadre néo-institutionnaliste. Une telle approche permet de décrire le cadre réglementaire dans lequel évoluent les associations de solidarité.

Nous retenons dans ce travail l'hypothèse de l'influence de la régulation publique sur les associations dans la suite de certains travaux qui ont montré par exemple que la régulation publique agissait directement sur l'offre, notamment dans le champ de l'aide à domicile (MESSAOUDI, 2009). Il montre qu'elle agit tant sur sa nature (caractérisée par une augmentation de l'offre privée) que sur le type d'offre (en favorisant le développement de nouveaux

services). Pour préserver une avance dans un cadre concurrentiel, les organisations se lancent en effet dans des stratégies innovantes pouvant prendre différentes orientations (professionnalisation des emplois, sectorisation de l'activité ou encore diversification des services) (MESSAOUDI, 2009, p98).

Au-delà de leurs conséquences sur l'offre de services sociaux, nous considérons que les évolutions des modes de régulation publique à l'égard des associations du champ social et médico-social ont eu un impact sur les associations elles-mêmes et leurs spécificités et, plus particulièrement, sur leur capacité à « entreprendre autrement », leur potentiel d'innovation et leur légitimité à participer au débat public. La description des modes de régulation de l'action associative et leurs évolutions sera donc réalisée en mettant l'accent sur les nouvelles références qu'ils imposent aux associations et qui influencent leur capacité à se rendre acteur, à leur tour, des régulations publiques. Dans cette perspective, une analyse des capacités associatives et des stratégies déployées par les associations en réponse aux pressions institutionnelles sera menée.

Penser la relation entre État et associations de manière interactive implique d'aller au-delà d'une analyse mettant l'accent sur le caractère contingent des institutions sur les comportements associatifs. Dans le cadre de ces interactions, la mise en place de dispositifs publics de régulation est parfois le résultat de stratégies des associations. Une telle approche nécessite donc également de considérer le sens *bottom up* de la relation.

2.2.2. La nécessaire prise en compte du rôle politique des associations à côté de leur rôle économique : l'influence du courant socio-économique

En suivant cette logique, l'analyse des interactions implique également de prendre en compte le rôle des associations dans la construction des politiques, au-delà de leur simple mise en œuvre à travers la fourniture de services. Le rôle politique des associations n'est pas exploré par la littérature économique existante alors que les organisations non lucratives ne sont pas seulement des producteurs de biens et de services mais d'importants facteurs de coordination sociale et politique (SEIBEL, 1990, p46).

1) Au-delà de la fonction économique, une fonction politique

Nous considérons en effet que d'autres dimensions de la vie associative doivent être considérées et notamment leur rôle politique. Rôle politique des associations que nous définissons comme la capacité de ces dernières à participer à l'élaboration des décisions

publiques et, par voie de conséquence, à la production de l'intérêt général. Il témoigne de la capacité d'une association à faire reconnaître par la collectivité les intérêts des personnes qu'elle représente et donc de les muer en intérêt collectif. Ce rôle politique est appréhendé par certains travaux à travers le concept de « fonction tribunitienne » des associations définie comme *« l'ensemble des actions visant, d'une part, à faire reconnaître par la collectivité certains besoins collectifs ou sociaux et, d'autre part, à faire contribuer la puissance publique à la satisfaction de ces besoins voire à modifier les fonctions de production des grandes firmes capitalistes »* (PRIOU, 2005). Nous montrerons dans le chapitre 4 qu'à travers un processus d'institutionnalisation concomitant au développement de l'État-providence, les associations de solidarité ont participé activement à la détection de nombreux besoins sociaux, ensuite reconnus par la réglementation à travers la mise en place de différentes prestations et types de prise en charges destinés à les satisfaire.

2) Le rôle politique des associations dans la littérature : une prise en compte partielle

L' « encastrement politique » des associations : les associations dans une économie plurielle

Cette perspective théorique a été ouverte par les tenants de l'économie solidaire (Laville, Evers, etc.) qui proposent d'adopter une *« approche socio-politique du tiers secteur »* venant se substituer à une approche purement économique inspirée du courant néo-classique. Ils entendent de cette façon se positionner contre une approche unidimensionnelle du tiers secteur. À coté de leur rôle économique, les associations agissent également en tant que groupes d'intérêts, espaces démocratiques et participent ainsi au débat public. EVERS (2000) définit le tiers secteur comme l'une des dimensions de l'espace public des sociétés civiles, dont la particularité est d'être caractérisé par une finalité socio-économique (procurer des biens et services et une aide à ses membres et/ou à un public extérieur). Ainsi, il insiste sur le rôle politique et social du tiers secteur, « secteur intermédiaire », qui assure un rôle de médiation car étroitement lié au marché et à l'État mais également à la sphère informelle (familles, réseaux sociaux informels, solidarités communautaires). Elles poursuivent également des rationalités « non consuméristes et non instrumentales » (EVERS, 2000), alors que les approches néo-classiques privilégient « les dimensions de l'efficacité ».

La tradition européenne entend ainsi placer les initiatives de la société civile au cœur de l'espace public (EVERS, 1995) et semble ainsi plus précise que l'approche en termes d'origines sociales.

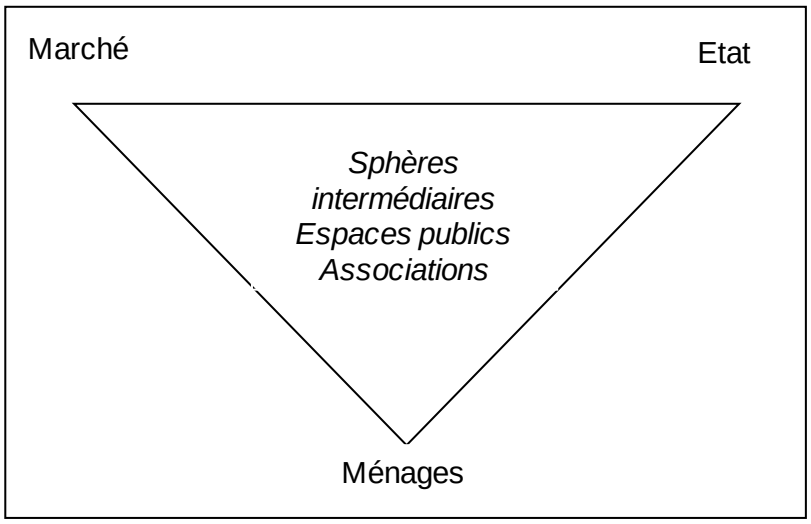
De cette façon, le débat européen a permis d'élargir les approches anglo-saxonnes en les alimentant de nouvelles questions telles que le rôle et la place du tiers secteur dans la construction de l'État-providence (voir notamment EVERS & LAVILLE, 2004) à travers l'adoption d'une perspective historique (EVERS, 2000) pour montrer que leur développement sont souvent liés. Leur analyse montre que *« l'émergence de l'État social s'est effectuée sous l'impulsion des initiatives du tiers secteur »* (LAVILLE, 2000), ce n'est qu'ensuite qu'elles ont été relayées par les politiques publiques et l'État-providence. LAVILLE (1995) met en outre l'accent sur la réciprocité dans l'émergence des initiatives qui proviennent selon lui principalement de la société civile, à partir de ce qu'il qualifie d' *« impulsion réciprocitaire »* (exemple des services de garde d'enfants). Dans ce cadre, la mise en place du service résulte d'un processus de *« construction conjointe de l'offre et de la demande »* i.e. les usagers définissent à la fois les besoins et les services pour y répondre. Ce n'est que par la suite qu'intervient l'aide financière de l'État dans son rôle de redistribution.

Ces analyses européennes contribuent ainsi à élargir les typologies de régimes d'État-providence existantes (notamment celle D'ESPING- ANDERSEN) au secteur sans but lucratif, qui en était jusque là faiblement pris en compte. L'économie doit ainsi être envisagée comme « plurielle », en faisant intervenir des acteurs différents et en convoquant des ressources hybrides. Comme le montrent notamment les travaux de EVERS (2000), cette dimension plurielle peut s'appréhender par la prise en compte d'un système mixte de protection sociale, qualifié de *welfare mix* (système mixte de bien être), ou de *mixed economy of welfare* (EVERS, 1991, 1995, 1997, 2000 ; WISTOW, 1994 ; LAVILLE & EVERS, 2004) au sein duquel interagissent l'État, le marché et la sphère informelle (famille, réseaux sociaux)[69] dans la production de services. Dans son fameux triangle de la protection sociale *(cf. figure ci-dessous)*, il présente ainsi le tiers secteur comme un « espace intermédiaire ». Dans ce sens, les organisations situées dans le champ de tension entre le marché, l'État et le secteur communautaire *« sont elles-mêmes des combinaisons au sein d'une protection sociale plurielle »* (EVERS, 2000, p. 577). D'après l'auteur, la diversité des modes d'hybridation mis en œuvre par les organisations du tiers secteur ouvre ainsi sur *« des rationalités s'opposant à de simples processus de substitution entre différents secteurs nettement délimités »* (EVERS, 2000, p568).

[69] L'« économie mixte du welfare » (WINSTOW, 1994) intègre les économies domestiques privées, les réseaux d'entraide et d'échange et autres formes d' « économies morales ».

De la même façon que ces approches, nous considérons que les évolutions de l'État-providence et du secteur associatif ne peuvent être analysées de façon autonome, au risque de passer à côté de la réalité du phénomène étudié. Nous souhaitons ainsi nous détacher des approches anglo-saxonnes qui tendent à placer l'État et les associations *« dans des compartiments séparés »* (LEWIS, 1997).

Figure 2 : Le triangle de la protection sociale



Source : Laville (2008) d'après Evers (1990).

Nous nous inscrivons ainsi dans la continuité d'un certain nombre de recherches se réclamant appartenir au courant de la sociologie économique et qui entendent étudier l'*« encastrement politique »* des associations (LAVILLE, 2000, p531) à la suite des travaux de POLANYI et de GRANOVETTER. Alors que GRANOVETTER (1985) se penche sur l' *« encastrement social »* de l'économie c'est-à-dire que tout champ d'activité économique doit être analysée selon lui comme étant *« inséré dans des réseaux de relations interpersonnelles »*, l'approche européenne considère qu'au-delà de la dimension sociale, le type d'encastrement dont a été l'objet le tiers secteur historiquement relève principalement d'un « encastrement politique », défini comme *« l'ensemble des interactions entre pouvoirs publics et initiatives associatives se traduisant par des effets mutuels dont l'intensité et les modalités varient considérablement dans le temps »*. (LAVILLE & NYSSENS, 2000). Dès lors, la construction de champs d'activités dans lesquels interviennent les associations ne peut donc être envisagée comme le simple produit d'une construction « publique » mais est plutôt la résultante de processus d'interactions entre des initiatives associatives et des politiques publiques, dont la stabilité varie suivant les périodes (EME, 1996 cité par LAVILLE, 2000).

Néanmoins, si ces approches apportent une description fine des modes de régulation publique à l'égard des associations qui se sont succédés au cours de différentes périodes (ENJOLRAS, 1995a ; LAVILLE, 1998 ; DU TERTRE, 1999 ; LAVILLE & NYSSENS, 2001), les processus par lesquels ces dernières agissent sur la sphère publique semblent moins explorés.

L'approche en termes de régimes de gouvernance

Cette dimension politique est également prise en compte par toute une série de travaux autour de la thématique de la gouvernance des services sociaux ou du *care*[70] (ENJOLRAS, 2005 ; RICHEZ BATTESTI, 1995 ; FRAISSE, LUILLIER & PETRELLA, 2008) à travers la notion de « régimes de gouvernance » i.e. *« des régimes institutionnels visant à la réalisation de l'intérêt général »*. Un régime de gouvernance se caractérise en fonction de trois éléments constitutifs : le type des acteurs impliqués et leurs caractéristiques, les instruments de politiques publiques mis en œuvre et les modalités institutionnelles de coordination et d'interaction entre acteurs. Il peut être vu comme un modèle prédominant à un moment donné dans les interactions entre acteurs publics et associatifs. Quatre idéaux-type de régimes de gouvernance sont identifiés : la gouvernance publique, la gouvernance corporative, la gouvernance concurrentielle et la gouvernance partenariale (ENJOLRAS, 2005).

Tableau 5 : Types de régimes de gouvernance (Types-idéaux)

	Gouvernance publique	**Gouvernance corporative**	**Gouvernance concurrentielle**	**Gouvernance partenariale**
Forme institutionnelle des acteurs	Publique	Publique Non lucrative	Publique Lucrative Non lucrative	Publique Lucrative Non lucrative
Mise en œuvre des politiques	Administration publique ; propriété publique	Régulation tutélaire; tierce partie	Contrats ; régulation incitative	Régulation des prix; produits; qualité
Élaboration des politiques	Technocratie	Corporatisme	Réseaux de politique publique	Partenariat institutionnalisé

Source : Enjolras (2005, 2008).

Au sein de cette typologie, le type d'acteur est appréhendé uniquement à travers la nature de sa forme institutionnelle (privé lucrative, publique ou non lucrative) et les distinctions au sein d'une même forme institutionnelle sont évacuées. Cette approche précise en effet que chaque forme institutionnelle est caractérisée par une structure de gouvernance, elle-même définie à

[70] Pour désigner « les services de soin à autrui » (LAVILLE, 2008).

travers cinq dimensions : la distribution des droits de propriété (qui supporte les conséquences financières des décisions?), le mode de détermination du pouvoir de décision (proportionnel à la part de capital détenue, délégation publique à des fonctionnaires, élection par l'assemblée générale dans les associations), les mécanismes de coordination associés à chaque forme institutionnelle (le marché, la hiérarchie, la réciprocité), l'*accoutability* (la manière dont les dirigeants rendent des comptes) et le type d'incitations ou de motivations (monétaires ou axiologiques).

Ces dimensions présentent l'intérêt de proposer des éléments de distinction de chaque forme institutionnelle entres elles**.** La nature juridique est-elle cependant la seule variable discriminante entre producteurs de services sociaux ? Pour alimenter la typologie de chaque régime de gouvernance, n'y aurait-il pas des distinctions à faire à l'intérieur de chaque forme institutionnelle ? On constate en effet à travers cette typologie qu'une même forme institutionnelle peut se retrouver dans des régimes de gouvernance différents.

Nous formulons quant à nous l'hypothèse que des déclinaisons sont à l'œuvre au sein d'une même forme institutionnelle, et en l'occurrence de la forme associative. On constate en effet une grande hétérogénéité au sein même du secteur associatif.

3) Discussion des approches socio-économiques

Nous souhaitons ainsi aller au-delà des théories socio-économiques qui cherchent à identifier, à travers la description des modes de régulation publique à l'égard des associations (ou des régimes de gouvernance), les configurations au sein desquelles la participation associative va être favorisée (ainsi que le cadre de cette participation). Elles décrivent ainsi les cadres au sein desquels la société civile est en capacité de s'exprimer ainsi que les configurations impliquant un partenariat entre État et associations en se penchant sur le niveau macro-sociologique de l'action (régimes d'État-providence nationaux notamment). Au sein de ces différents modèles, l'État va parfois être amené à co-construire les politiques publiques avec les associations mais, nous percevons bien que cette co-construction va se faire en accordant plus de place à certains acteurs au détriment d'autres. Les approches en termes de « régimes de gouvernance » (ENJOLRAS, 2005) se penchent par exemple sur les types d'arrangements institutionnels régissant la participation associative à l'élaboration des politiques publiques. Cependant, cette dernière n'est appréhendée qu'à travers le mode d'organisation des acteurs (ou « type de

coordination institutionnelle[71] ») privilégié au sein de ces régimes. Ainsi, alors qu'un régime de gouvernance corporative va privilégier la participation de certains intérêts organisés, la gouvernance partenariale va quant à elle laisser la place à différents acteurs au sein d'un « partenariat institutionnalisé ». Nous souhaitons quant à nous mettre l'accent sur les critères favorisant la participation de certains acteurs au détriment d'autres et comprendre ainsi quels sont les fondements de cette légitimité associative. Pourquoi, à un moment donné, certaines associations sont-elles plus en capacité d'agir ?

C'est dans la continuité des ses travaux que s'inscrit notre recherche ; cependant, notre grille d'analyse des formes d'interactions aux pouvoirs publics apportera certains affinages aux travaux existants. C'est ce que nous souhaitons montrer au sein du point suivant.

2.3. D'UNE ANALYSE DES FORMES DE REGULATION A UNE ANALYSE DE L'INTERACTION

Par rapport à ces approches, nous souhaitons aller plus loin dans la déclinaison des interactions à la sphère publique qui, selon nous, ne sont pas suffisamment distinguées ou explicitées par la littérature existante. De plus, si les travaux issus de la sociologie économique évoquent à différentes reprises le rôle des associations dans la coproduction des services sociaux, ils ne traitent pas explicitement du rôle des associations dans la « co-construction » des politiques et surtout des modalités et des fondements de cette participation (VAILLANCOURT, 2008).

Pour cela, il convient déplacer le regard du niveau institutionnel (et des formes de régulation publiques à l'égard des associations) au niveau organisationnel. Cette interaction sera en effet appréhendée à travers différentes capacités associatives et différentes stratégies de reconnaissance politique (ou stratégies de légitimation) déployées par les associations afin d'activer ou de pérenniser les ressources nécessaire à leur développement et, dans le même temps, accroître leur fonction politique. Nous cherchons ainsi à établir un modèle explicatif des interactions, qui ne se limite pas au degré d'autonomie (ou aux marges de manœuvres) des associations mais qui se penche sur les deux sens de la relation.

[71] Les types de coordination institutionnelle pouvant s'ordonner selon deux dimensions : moniste *versus* pluraliste, formel *versus* informel (Enjolras, 2005, p296).

2.3.1. Une interaction déclinée en différentes capacités associatives

Côté associations, l'interaction se manifeste selon nous à travers la conjonction de différentes capacités associatives, plus ou moins productrices de sens. Elles se limitent en effet pour certaines associations à des aspects techniques et financiers (modalités de gestion, fixation des tarifs et des enveloppes, etc.) sans jamais porter sur les orientations politiques elles-mêmes. Les capacités associatives peuvent dès lors porter sur différents niveaux plus ou moins stratégiques et dont la forme la plus aboutie s'exprime à travers les capacités de négociation politique. Ces dernières témoignent dès lors du niveau de légitimité politique acquis par l'association. C'est ainsi que notre grille d'analyse entend participer à la déclinaison des moments où l'association interagit avec la sphère publique, sans se limiter à leur rôle de participation à l'espace public.

2.3.2. Une interaction variable d'une association à l'autre : des ressources aux fondements de la légitimité

Notre intérêt pour la déclinaison de l'interaction en différentes capacités est lié à l'hypothèse suggérant que cette interaction se traduit de façon différenciée selon les associations considérées. Nous partons en effet du constat qu'au sein d'un même secteur, les associations peuvent afficher des « performances » diverses en termes d'acquisition de la légitimité politique. Dès lors, l'objectif de notre analyse empirique est de montrer que la capacité de négociation politique s'exprime de façon variable d'une association à l'autre.

Nous considérons que la possibilité de peser sur le débat public et la capacité à s'inscrire dans la régulation locale sont favorisées par la combinaison d'un ensemble de caractéristiques associatives (ou de ressources). Il s'agira de les identifier tout en déterminant la supériorité des unes sur les autres et leurs corrélations. L'un des objectifs principaux de ce travail sera donc de se pencher sur les critères déterminants des modes d'interactions à la puissance publique. C'est ce que nous réaliserons au sein de la deuxième partie de cette thèse qui dressera une typologie des associations en fonction de leurs caractéristiques à l'aide de méthodes d'analyse quantitative de données[72].

Les associations étudiées sont en effet caractérisées par une grande hétérogénéité du point de vue de leurs caractéristiques socio-économiques. Le paysage associatif sanitaire et social est composé d'associations de tailles très diverses allant des petites structures locales aux grandes

[72] Pour un détail de ces méthodes, se reporter chapitre suivant.

associations de portée nationale, le plus souvent anciennes, qui disséminent sur tout le territoire des associations autonomes ou en gestion directe (Secours Populaire, ATD Quart Monde, Croix-Rouge française, etc.) selon une logique descendante.

En outre, certaines ne vont gérer qu'un seul établissement alors que d'autres possèdent un grand nombre d'établissements répartis sur plusieurs champs d'intervention. D'après une enquête du CREDOC[73], en 2001, les associations gèrent 16 établissements en moyenne. La moitié en gère au maximum 4 tandis qu'un quart en gère plus de dix. Certaines associations sont donc en capacité de gérer une large panoplie d'établissements (exemple : Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence). Sur certains territoires, il est possible d'observer des logiques de concentration tandis que d'autres se caractérisent par la diversité des organismes gestionnaires. Il en résulte des disparités au niveau du poids économique de ces associations.

La philosophie des associations est elle aussi très variable (d'obédience caritative, chrétienne ou laïque) tout comme leur ancienneté. Cette même étude nous informe qu'un peu plus d'un quart des associations ont été créées avant 1960 soit 36 % d'entre elles (et même 20% avant 1945). Un peu moins du tiers des associations ont au contraire été créées après 1980. Le secteur repose donc sur associations implantées depuis longtemps et qui ont largement contribué à le structurer.

Enfin, on peut aussi observer des différences quant aux caractéristiques de la vie associative. Le nombre d'adhérents est pour certaines très faibles et leurs bénéficiaires (directement concernés par les finalités de l'association) sont peu représentées au sein des instances décisionnaires. Pour d'autres associations au contraire, la représentativité est forte ; ce sont le plus souvent des associations qui œuvrent dans le médico-social, cas du handicap. Nous pouvons à ce titre prendre l'exemple des associations membres du réseau UNAPEI[74] qui constitue à ce jour la plus importante fédération d'associations de représentation et de défense des intérêts des personnes handicapés mentales et leurs familles. Elle rassemble 600 associations régionales, départementales et locales qui représentent 60.000 familles adhérentes pour 180 000 personnes handicapées accueillies. La particularité des associations affiliées à l'UNAPEI réside dans la forte proportion de parents d'enfants handicapés dans leurs instances dirigeantes, caractéristique partagé par la plupart des administrateurs bénévoles des

[73] CREDOC, Contrat d'étude prospective social et médico-social de la branche professionnelle des établissements à but non lucratif, Rapport final, Septembre 2002.
74 L'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis. Le sigle Unapei correspond à son ancienne dénomination, l'Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés.

associations membres de l'UNAPEI, ce qui leur confère une forte représentativité, tant au niveau local que national.

1) Des ressources comme facteurs de développement de l'activité politique : l'apport de la théorie des ressources

Nous partons de l'hypothèse que ces différences entre associations sont susceptibles d'engendrer des déclinaisons entre elles dans le type de rapports entretenus à la puissance publique. Nous adoptons ainsi une approche par l'intérieur de l'association, sans sous-estimer les facteurs exogènes et notamment l'évolution des modes de régulation publique à leur égard ou encore les caractéristiques de la demande, pouvant contribuer à la valorisation de telle ou telle ressource. Ainsi, il nous semble que nous pouvons également trouver une réponse au niveau des ressources internes à chaque association, comme suggéré par la théorie des ressources (ou *Resource based View Theory*) en management stratégique.

Cette théorie, formulée pour la première fois par WERNERFELT (1984), s'interroge sur les causes de la performance des firmes qui ne s'explique selon lui « ni par le secteur d'intervention (puisque à l'intérieur d'un même secteur, certaines sont durablement plus performantes que d'autres), ni par les produits développés ». Il conclut finalement que les facteurs de « performance durable » d'une firme doivent être recherchés au sein de la firme elle-même. Il recourt pour cela à la notion de *ressources*, à l'origine d'avantages concurrentiels de certaines firmes sur les autres. Cet avantage provient soit des propriétés des ressources elles-mêmes », soit d'une capacité plus grande de l'organisation à acquérir ces ressources par rapport aux autres. Les ressources sont ainsi aux fondements des stratégies de la firme. BARNEY (1991) va quant à lui contribuer au développement de la théorie afin de la rendre plus opérationnelle. Il s'intéresse aux caractéristiques de la ressource permettant de procurer à la firme un avantage persistant et durable[75].

Nous reprenons quelques fondamentaux de la théorie des ressources en assurant notamment que les associations sont hétérogènes quant aux ressources qu'elles détiennent. Néanmoins, ce qui est en jeu ici, ce n'est pas tant l'avantage concurrentiel des associations que leur *avantage institutionnel*, en lien avec leur activité politique. Ce dernier concerne en effet les performances

[75] Selon lui, la ressource est « stratégique » quand elle procure à l'organisation un avantage concurrentiel « durable », ce qui la rend assimilable à une « rente de situation ». Elle doit ainsi selon l'auteur répondre à quatre caractéristiques. Elle doit être créatrice de valeur, rare, difficilement imitable et difficilement substituable.

« hors marché » des associations même si il n'est pas exclu que ces deux volets puissent interagir. Nous avançons que, tout comme l'avantage concurrentiel, l'avantage institutionnel va être construit autour de ressources stratégiques, dans le cadre d'un processus dynamique tourné vers leur acquisition.

De la même façon que la théorie des ressources, nous mettons donc l'accent sur l'importance des ressources stratégiques comme facteurs discriminants entre associations. Ainsi, des facteurs endogènes aux associations augmenteraient leurs « gains » possibles en termes de légitimité. L'acquisition de ces ressources va ainsi être à la base de leurs stratégies et processus de développement. Suivant cette logique, les associations auraient donc à leur disposition un portefeuille de ressources (humaines, financières, organisationnelles…) et leur « performance » institutionnelle reposerait tant sur la qualité et le type des ressources engagées que sur leur capacité à les combiner de manière pertinente.

Dans un article faisant état des recherches anglo-saxonnes sur la fonction d'*advocacy* des OSBL, GELLER & SALAMON (2007) précisent qu'afin d'appréhender cette fonction, ce corpus théorique de la mobilisation des ressources met en avant la disponibilité (ou la possession) de ressources « tangibles » et matérielles comme déterminantes de la fonction politique. En suivant cette approche, on peut donc s'attendre à ce que la fonction politique d'une association soit d'autant plus développée que sa taille sera importante (en matière de financements disponibles pour le développement de cette fonction) ou encore qu'elle aura en sa possession des compétences et personnels qui lui seront dédiés. Dans ce cadre, ce sont donc les ressources qui permettent de développer la fonction politique qui sont mises en avant.

Néanmoins, nous considérons que les ressources matérielles ne suffisent pas pour assurer la fonction politique des associations. Elles doivent également être acceptées socialement. Il est dès lors utile de convoquer le concept de légitimité dans la lignée des travaux néo-institutionnalistes. Dans ce cadre, *« les organisations n'entrent pas en concurrence seulement pour les ressources et les clients, mais également pour le pouvoir politique et la légitimité institutionnelle »*, pour des objectifs sociaux aussi bien qu'économiques (DIMAGGIO & POWELL, 1983, p150).

2) Des associations en quête de légitimité : l'apport des approches néo - institutionnalistes

Depuis les travaux précurseurs de WEBER (1974) sur les fondements du pouvoir, de nombreux travaux portant sur le concept de légitimité ont vu le jour, notamment grâce au développement

des approches néo-institutionnalistes. Pour ces dernières, la relation de l'organisation à son environnement est perçue comme une nécessaire quête de légitimité (BUISSON, 2005). Les processus de recherche de légitimité vont pour cette raison être placés au centre de leur analyse. Dans ce cadre, les travaux précurseurs de MEYER & ROWAN (1977) vont se centrer sur la dimension cognitive de l'environnement et sur la manière dont les organisations vont adopter des procédures conformes au modèle culturel et au système de croyances et de connaissance diffusé par leur environnement et partagé par l'ensemble des acteurs. Cet ensemble de croyances va alors fonctionner comme des « mythes » puissants que les organisations vont adopter de manière quasi cérémoniale afin de faire la preuve de leur bon fonctionnement; garantissant ainsi leur survie. DIMAGGIO & POWELL vont quant à eux distinguer trois sources de contraintes institutionnelles (coercitives, normatives et mimétiques) susceptibles de laisser place à des processus d'homogénéisation des comportements qualifiés d' *« isomorphisme institutionnel »*.

Cet ensemble théorique se penche ainsi sur les stratégies de changement développées par les acteurs collectifs, en lien étroit avec les institutions déjà existantes. Dans ce cadre, la survie de l'organisation dépend de la conformité avec l'environnement institutionnel et de l'opportunité d'adhérer à des règles et normes extérieures (DIMAGGIO & POWELL, 1983; MEYER & ROWAN, 1977). L'approche institutionnaliste s'intéresse en effet principalement à la manière dont les organisations s'adaptent aux contraintes institutionnelles dont elles sont l'objet.

Plus que la recherche d'efficacité, la quête de légitimité serait donc à la base des comportements des dirigeants ; cette dernière étant entendue comme *«une perception généralisée selon laquelle les actions d'une entité organisationnelle sont désirables, conformes ou appropriées au sein d'un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances et de définitions »* (SUCHMAN, 1995 ; p574). Dans ce cadre, il existe dès lors deux dimensions d'une organisation : la dimension de la légitimité et la dimension de l'organisation rationnelle. C'est pour cette raison que les organisations seraient parfois amenées à effectuer des choix déconnectés de leurs conséquences en termes d'efficacité et, de surcroît, en contradiction avec les objectifs poursuivis. Nous verrons que cette analyse trouve un écho particulièrement retentissant pour les associations d'action sociale. Elles tendent en effet à adopter, dans un souci d'adaptation, différentes logiques d'action pouvant être contradictoires avec leurs vocations initiales (éloignement des publics initiaux, mode de gouvernance interne déstabilisé) et risquant de mettre à mal leurs *« spécificités méritoires »* (BLOCH-LAINE, 1994).

L'environnement fonctionne ainsi comme une contrainte pour les organisations en proposant une vision des comportements à adopter à travers l'imposition de standards sociaux, nécessaire à l'acquisition d'une légitimité sociale.

L'approche néo-institutionnaliste apporte une contribution majeure à la compréhension du processus de construction de la légitimité sociale en la considérant comme un "input" ou une ressource nécessaire à leur développement (HATCH, 2000). Suivant cette analyse, les institutions déterminent les ressources utilisables socialement légitimes et contribuent ainsi à la structuration des relations de pouvoir. Ainsi, les institutions ne sont pas neutres, elles privilégient certains types d'acteurs et d'intérêts. Cette analyse vient expliquer que certains acteurs, disposant d'un avantage en termes de ressources disponibles, puissent devenir de véritables « entrepreneurs politiques et/ou institutionnels ».

Par conséquent et afin d'exister réellement dans l'espace public, les associations vont développer différents types de stratégies de reconnaissance politique visant à activer ces ressources. Il est en effet essentiel pour les associations de pérenniser leur rôle politique voire même de le développer quand il reste à construire.

2.3.3. Le déploiement de stratégies de reconnaissance politique : une diversité de réponses associatives aux pressions institutionnelles

Pour étudier l'interaction, notre entrée sera celle des stratégies déployées par les associations afin d'agir sur leur environnement. Nous nous intéressons dès lors aux réponses associatives aux pressions institutionnelles ; ce qui implique de déplacer le regard par l'adoption d'une approche plus méso-sociologique centrée sur les organisations associatives et leur positionnement au sein de leur environnement. Une telle approche centrée sur les stratégies permet de dépasser une vision unidirectionnelle dominante réduisant la relation à celle d'un État contraignant les marges de manœuvre associatives.

Dans cette perspective, deux cadres théoriques étudiant la relation organisation-environnement peuvent être mobilisés : les approches néo-institutionnalistes complétées par l'approche de la dépendance à l'égard des ressources. De la même manière qu'OLIVER (1991) ou encore SUCHMAN (1995), nous considérons qu'elles sont plus complémentaires que contradictoires. Leur synthèse nous permet en effet d'appréhender deux types de réponses associatives au sein d'un même cadre d'analyse.

Comme le souligne OLIVER (1991) à partir d'une comparaison du cadre institutionnaliste et de celui de la dépendance des ressources, ces deux perspectives théoriques convergent sur certains aspects. De la même manière, elles considèrent que les choix organisationnels sont limités par une variété de pressions externes (DIMAGGIO & POWELL, 1983; PFEFFER & SALANCIK, 1978). L'environnement va ainsi disposer d'un pouvoir contraignant sur les organisations et va chercher à orienter en sa faveur les résultats de leurs actions. De plus, les organisations doivent répondre aux attentes et demandes de leur environnement dans le but de survivre (MEYER & ROWAN, 1977; PFEFFER & SALANCIK, 1978). Enfin, pour ces deux approches, les organisations recherchent la légitimité. Elles déploient pour cela des stratégies organisationnelles (en réponse aux processus institutionnels).

Néanmoins, elles émettent des hypothèses différentes voire opposées quant à la nature des réponses apportées face aux attentes de l'environnement. Alors que pour les approches institutionnalistes, elles reposent sur des comportements isomorphiques et l'incorporation à travers l'adhésion à des normes et valeurs ; pour PFEFFER & SALANCIK (1978), les stratégies vont être centrées sur le management, l'échange et le contrôle des ressources rares.

La théorie de la dépendance à l'égard des ressources (DR) suppose en effet que l'organisation se situe dans une relation de dépendance à l'égard des multiples ressources (non exclusivement financières) qui lui sont procurées par son environnement. Elle suppose également que des stratégies soient déployées par les organisations pour limiter cette dépendance. Par conséquent, dans le cadre de ces relations, les gains ne sont pas exclusivement économiques mais s'expriment également en termes de pouvoir et d'influence. L'environnement est ici considéré comme une contrainte; néanmoins, une analyse fine des facteurs de dépendance qu'il contient permet de les contrebalancer (ou de les contourner) et de créer des situations de « dépendance mutuelle ».

Cette approche va dès lors se concentrer sur une vaste gamme de comportements actifs que les organisations peuvent exercer en vue de "manipuler" les dépendances externes et d'influencer l'attribution des ressources critiques. A l'opposé, la théorie institutionnelle tend à limiter ses prévisions stratégiques à différents types de mise en conformité à l'environnement. Elle va également expliquer les comportements de « non-choix » dans un contexte où les normes sont acquises et invisibles pour les organisations (OLIVER, 1991). Autrement dit, on peut attribuer à ces deux cadres d'analyse différents degrés de résistance, de dynamisme et de conscience dans la réponse aux attentes et exigences externes (OLIVER, 1991, p149).

Après avoir analysé comment l'approche institutionnaliste s'applique aux associations étudiées, nous dépasserons ce point de vue, jugé trop déterministe. Il est ainsi possible de relativiser le caractère contingent du cadre institutionnel sur l'action. D'autres comportements plus volontaristes peuvent en effet être adoptés par les associations. L'approche de la dépendance aux ressources (PFEFFER & SALANCIK, 1978) sera notamment mobilisée à cet égard. Elle préfère quant à elle partir de l'organisation et de ses stratégies comme point de départ plutôt que de considérer l'environnement dans une vision descendante. Alors que les théories institutionnalistes entendent expliquer pourquoi les organisations issues d'un même champ organisationnel se ressemblent et supposent un comportement passif des associations, *« la théorie de la dépendance des ressources, d'un autre côté, estime que les organisations jouent un rôle plus actif d'opposition »* (HATCH, 2000, p102).

En suivant les analyses d'OLIVER (1991) et SUCHMAN (1995), nous souhaitons mettre l'accent sur la complémentarité des deux approches précédentes afin d'expliquer la résistance de l'organisation et /ou la conformité aux pressions institutionnelles. Nous formulons en effet l'hypothèse d'une diversité de réponses associatives aux processus institutionnels. Certaines associations se contentent de subir le cadre qui s'imposent à elles alors que d'autres vont davantage tenter d'agir sur ce cadre. Dès lors, les comportements associatifs peuvent varier d'un conformisme passif à une résistance active. Le recours à la théorie de la dépendance à l'égard des ressources permet ainsi de compléter la gamme plus limitée des stratégies traditionnellement abordées par la théorie institutionnaliste et de remédier à la principale critique dont elle fait l'objet, à savoir celle d'une représentation trop passive et conforme des organisations.

Il est vrai que les transformations actuelles de leur environnement politique et administratif tendent à contraindre les fonctionnements et projets associatifs au profit de l' « impératif gestionnaire » ; néanmoins, certains facteurs sont susceptibles de venir infléchir ce mouvement. De cette façon, certaines formes d'interactions entre acteur public et associatif peuvent en effet se traduire par des formes de coopération et partenariat productrices de sens.

Dans la lignée du courant néo-institutionnaliste qui tente d'expliquer les dynamiques de l'action publique (LASCOUMES & LE GALES, 2007)[76], nous adoptons ainsi une démarche centrée sur les processus. Notre approche s'intéresse d'une part aux processus de production

[76] Notre analyse se distingue ainsi des approches classiques en matière d'analyse des politiques publiques, fondées sur l'analyse statique et juridique des normes.

des normes qui cadrent l'action collective et tente d'analyser le rôle et la place accordés aux associations au sein de cette construction (et les modalités et les fondements de cette participation). Nous nous intéressons ensuite aux processus de construction de la légitimité associative à travers l'étude des stratégies de reconnaissances mises en œuvre.

Conclusion du chapitre

À travers ce chapitre, nous avons souhaité montrer que l'étude des interactions entre associations de solidarité et pouvoirs publics passait par l'adoption d'un cheminement complexe, inspiré des approches socio-économiques. Comme le soulignent les auteurs qui s'en prévalent, la socio-économie n'est pas une discipline mais plutôt *« une façon de faire de l'économie en articulant les méthodes classiques de l'économie et certains outils empruntés à d'autres sciences sociales (en premier lieu la sociologie et l'histoire)»* (GADREY, 2003, p3). Il s'agit de passer d'une analyse en termes d' « agents économiques » à une analyse en termes d' *« acteurs sociaux dont les comportements et les calculs s'inscrivent dans des règles, des institutions et des conventions »*. La socio-économie doit être davantage entendue comme une posture méthodologique. « *L'ensemble des disciplines qui la nourrissent partagent une même conception sociale-historique de leur objet* ». Il s'agit de *« rendre compte de la réalité économique dans toute sa complexité »* (CONVERT & *al*., 2008).

L'étude des interactions elle-même constitue un parti pris socio-économique puisqu'elle postule d'emblée une relation entre les associations et leur environnement institutionnel. Nous considérons que ces interactions sont « encastrées » dans un environnement social et politique. La présente thèse se situe donc clairement dans ce type d'approches. Les variables prises en compte dans notre étude des formes d'interactions le montreront. Ainsi, la préoccupation d'une prise en compte de l'interaction dans toute sa complexité/diversité sera présente tout au long de cette thèse.

Une attention particulière sera accordée aux règles et aux institutions qui gouvernent les interactions et à leur processus de construction à travers une mise en perspective historique de l'évolution de l'État social depuis 1945 (*chapitre 4*). Nous montrerons que les interactions s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte renouvelé à l'intérieur duquel les stratégies d'acteurs vont reposer sur de nouvelles références (*chapitre 5)*. En raison de l'évolution des modes de régulation publique à l'égard des associations, nous émettons l'hypothèse d'une interaction

toujours présente mais dans une forme modifiée car elle s'exprime dans un environnement plus contraint pour les associations. La présentation du contexte visera ainsi à mettre en évidence le type de contraintes institutionnelles exercées par l'environnement des associations. La *seconde partie* de ce travail se donne donc comme objectif de montrer, à partir d'une analyse des modes de régulations publics actuels et de témoignages d'acteurs publics comment sont perçues les associations. Quelle est la conception de leur rôle dans la régulation locale ? Sont-elles considérées comme de simples prestataires de l'administration ? Leur rôle politique est-il pris en compte ? Quelles nouvelles références se mettent en place ? Quels sont les acteurs privilégiés dans la régulation locale ? Quels critères et quelles ressources sont mis en avant?

Différentes questions animeront notre réflexion. Au-delà de l'étude des procédures d'action publique, nous nous pencherons donc sur le rôle des associations dans ce processus et sur les fondements de leur légitimité *(partie 3)*. Nous souhaitons mettre en évidence les facteurs déterminants de l'influence des associations sur la construction des politiques sociales i.e. leur participation aux processus de construction des normes ainsi que les modalités de cette participation. Nous nous interrogerons sur les ressources nécessaires pour acquérir cette légitimité dans un contexte renouvelé. Nous nous pencherons également sur les stratégies associatives qui en découlent i.e. les processus de construction de la légitimité associative. La *troisième partie* de cette thèse tentera donc quant à elle de présenter les moyens mis en œuvre par les associations afin d'acquérir une plus grande légitimité au sein de leurs contextes institutionnels.

De cette perspective découlent différentes hypothèse que nous proposons de récapituler ici.

Notre hypothèse centrale est celle de l'existence d'une interaction entre associations et pouvoirs publics c'est-à-dire d'une influence réciproque entre ces deux acteurs. Ainsi, au-delà de l'impact de l'action des pouvoirs publics sur les associations, il existe des espaces d'autonomie et d'influence des associations sur les pouvoirs publics. En outre, trois hypothèses secondaires sont à retenir.

1) Nous considérons que les interactions sont liées aux contextes institutionnels et historiques dans lesquels elles se développent et se modifient. D'une part parce que le mode de régulation publique, en fonction des références sur lesquelles il s'appuie, modifie et influence le comportement des acteurs et leurs stratégies. D'autre part, nous supposons qu'en fonction du cadre et des modes de régulation à l'œuvre, l'interaction est rendue plus ou moins possible car

les espaces permettant à la dimension politique des associations de s'exprimer sont plus ou moins restreints.

2) Au delà du contexte institutionnel, nous supposons que les contextes organisationnels et les caractéristiques de chaque association (histoire, territoire, taille et poids économique, type de liens aux pouvoirs publics, dynamisme de la vie associative, etc.) ont un impact sur le processus interactif. Ils agissent tantôt comme des ressources, tantôt comme des contraintes sur leur capacité à se rendre acteur de la régulation et sont dès lors à l'origine de différenciations entre associations.

3) Enfin, nous supposons la capacité des associations à faire valoir leur rôle politique est liée aux stratégies qu'elles seront en mesure de déployer. Ces stratégies sont développées en vue d'acquérir la légitimité, de contrebalancer les rapports de pouvoir et de dépendance, d'acquérir ou de neutraliser les ressources stratégiques et, *in fine*, d'influencer les décisions publiques.

C'est pourquoi, l'approche en termes d'interaction nécessite de se pencher à la fois sur l'étude des règles et des institutions qui les gouvernent (forme de régulation) et sur l'étude des organisations et de leurs comportements stratégiques. Elle implique en outre d'intégrer dans un même cadre d'analyse la double dimension des associations : économique et politique.

C'est afin d'explorer ces principales hypothèses que nous avons élaboré le dispositif d'enquête présenté au chapitre suivant.

Chapitre III

METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE : POSITIONNEMENT, MATERIAUX EMPIRIQUES ET DEROULEMENT D'ENQUETE

Introduction du chapitre

L'adoption d'une approche contextualisée nous a emmené à nous pencher sur un territoire particulier comme terrain d'investigation, celui de la région Languedoc-Roussillon. La prise en compte de ce niveau intermédiaire permet de démarquer cette recherche des approches plus « macro » qui se fondent les plus souvent sur des comparaisons internationales des régimes d'État-providence ou sur le système de régulation des politiques sociales envisagé souvent au niveau national. Il convient dès lors de s'interroger sur la pertinence du niveau régional pour étudier l'interaction et sur les spécificités de l'offre de services sociaux sur le territoire étudié (3.1).

C'est à travers un positionnement particulier, celui de l'immersion au sein de l'Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux de la région Languedoc-Roussillon (ci-après dénommée URIOPSS LR)[77], que nos analyses ont été développées. Nous montrerons que ce positionnement est adapté, malgré ses limites, aux spécificités du champ étudié, caractérisé par une grande complexité dont la profondeur ne peut apparaître que progressivement en s'appuyant sur une expérience concrète mise à distance (3.2).

Dans ce cadre, et afin d'explorer la question de l'interaction entre associations de solidarité et pouvoirs publics, ses contours, sa portée et ses déterminants, l'enquête empirique a été menée en deux phases reposant chacune sur des sources et objectifs différents : une première phase exploratoire par voie d'entretiens semi-directifs (3.3) et, dans un second temps, une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon plus large d'associations (3.4).

[77] Intégrée dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) du mois de mai 2006 au mois de juin 2009.

3.1. LA REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON COMME TERRAIN D'APPLICATION

L'étude se borne à l'examen des interactions dans une seule région française : le Languedoc-Roussillon. Nous montrons que le niveau régional est adapté à la problématique retenue, en raison notamment des enjeux stratégiques exemplaires qu'il peut illustrer (3.1.1), particulièrement forts pour la région Languedoc-Roussillon au sein de laquelle les services sociaux portés par les associations sont au cœur de l'économie locale (3.1.2).

3.1.1. La pertinence de l'échelon régional pour l'étude des interactions entre associations de solidarité et pouvoirs publics

1) L'émergence du niveau régional comme niveau de pilotage des politiques publiques

Les acteurs publics en lien avec les associations de solidarité sont le plus souvent situés dans le cadre d'une grande proximité géographique. Ceci est particulièrement vrai pour les collectivités territoriales – au premier rang desquelles figurent les Conseils Généraux, collectivité « chef de file » de l'action sociale –, mais également pour l'État qui intervient essentiellement par le biais de ses services déconcentrés au niveau départemental et, de plus en plus, au niveau régional[78].

En effet, l'importance du niveau régional ne cesse de se confirmer. On assiste depuis quelques années à l'émergence de certaines instances ou acteurs régionaux qui concentrent des pouvoirs accrus en termes de pilotage des politiques d'une part, et en termes de régulation de l'offre de services sociaux d'autre part. Depuis 2002 déjà, le Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-sociale (CROSMS) était une instance de régulation stratégique au niveau régional[79]. Il était notamment chargé d'évaluer les besoins sociaux de la région, d'analyser leur évolution et d'établir les priorités. C'est également cette même instance régionale qui donnait un avis sur les schémas départementaux de l'action sociale ainsi que, en ce qui concerne directement les associations, sur les demandes d'autorisations pour créer, étendre ou transformer un établissement ou service[80].

[78] La répartition des compétences entre les différents acteurs publics en lien avec les associations de solidarité sera présentée au chapitre 4.
[79] Notons que la loi HPST supprime cette instance au profit des commissions de sélection consultative d'appels à projets.
[80] CASF, Art. L312-3.

Dans le sillon de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la réforme de l'administration territoriale d'État, le niveau régional est aujourd'hui renforcé comme échelon de pilotage des politiques publiques. La loi du 21 juillet 2009[81] créée un nouvel acteur régional, les Agences régionales de santé (ARS), en charge de la régulation, soit seules, soir avec les Conseils Généraux, des établissements et services sociaux et médico-sociaux financés par l'assurance maladie. Elles regroupent en leur sein différents organismes régionaux (ARH, DRASS, CRAM) afin de donner plus de cohérence aux politiques *via* leur décloisonnement. Les ARS viennent ainsi réaffirmer l'intérêt du niveau régional comme niveau pertinent pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leurs adaptations au territoire. Autre exemple de cette régionalisation, la création en 2005 d'un outil de planification financière au niveau régional, les PRIAC[82], afin d'optimiser la gestion des enveloppes médico-sociales des crédits d'assurance maladie qui transitent par la CNSA (CHANU & DUPONT-DARRAS, 2008). Ils fixent, au niveau régional, les priorités de financement des créations, extensions ou transformations d'établissements ou de services tarifés par l'État. La compatibilité avec les PRIAC est désormais un des critères de délivrance des autorisations. À ce titre, cet outil de régulation de l'offre peut être perçu comme une tentative implicite de reprise en main par les services de l'État au niveau régional de certaines prérogatives des départements, pourtant « chefs de file » de l'action sociale et médico-sociale. Les crédits disponibles au niveau régional n'étant pas toujours à la hauteur des besoins définis par les schémas, eux-mêmes arrêtés par les Conseils généraux ; ces deux niveaux peuvent alors entrer en conflit.

L'échelon régional est par conséquent investi de nombreux enjeux stratégiques pour les associations, notamment en termes de répartition des enveloppes financières. Il revêt ainsi une importance haute, voire cruciale, sur l'échiquier de la prise décision au sein de ce secteur d'intervention.

2) La région : niveau d'organisation privilégié des associations

D'autre part, même si les réseaux ou regroupements associatifs se situent parfois à l'interface de différents échelons administratifs (et transcendent ainsi le strict cadre institutionnel), le niveau régional est un échelon territorial privilégié pour les acteurs collectifs autour desquels s'organisent les associations.

[81] Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite Loi HPST).
[82] Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie.

Peu d'associations sont des associations isolées. Si elles ne sont pas la section d'une association nationale ou elles-mêmes une fédération d'associations, un grand nombre d'entre sont affiliées à des réseaux représentatifs selon une logique ascendante (en unions ou fédérations) à partir de grandes « familles » d'associations. Elles vont alors se regrouper pour défendre leurs intérêts et ceux des personnes qu'elles représentent et accroître ainsi leur capacité à agir. Dans ce cadre, on trouve des regroupements au sein de fédérations de type généralistes ou transversales à l'ensemble des champs d'intervention (cas de l'URIOPSS) ou des fédérations spécialisées à un champ d'action sociale ou selon le public visé. On trouve par exemple la FNARS[83] dans le champ de la lutte contre les exclusions, l'UREI[84] pour l'insertion par l'activité économique, le CREAI[85] et l'URAPEI[86] dans le champ du handicap ou encore la FEHAP[87] dans le champ des structures d'hébergement pour personnes âgées. Il est utile de préciser que, malgré leurs spécificités, cet ensemble d'associations peut parfois entrer en concurrence sur un même territoire, sans compter le renforcement des syndicats employeurs qui tendent à se positionner parfois sur des missions très proches des unions ou fédérations représentatives.

Ces formes de regroupements associatifs sont donc structurées au niveau régional et national dans la plupart des cas. C'est au niveau national, le plus souvent à Paris, que l'on trouve leurs « têtes de réseau » ; ces instances régionales étant en effet elles-mêmes fédérées au niveau national, dans une logique synergétique. Dans ce cadre, le local et le national sont censés s'alimenter *« de manière vertueuse quant aux valeurs à promouvoir, aux normes à défendre, aux horizons à défricher »* (EME, 2001, p47) *;* le national étant le garant de la philosophie que le local nourrit à son tour par son action sur le terrain et sa réflexion. Cette forme de structuration (des entités régionales fédérées au niveau national) leur permet également d'agir au plus près des centres de décisions politiques et administratifs.

La région constitue donc un niveau qui émerge à travers différentes institutions, tant publiques que privées. Il revêt en effet une importance particulière en ce qui concerne le champ social et médico-social et l'organisation des acteurs qui le composent. Il existe dès lors des institutions qui permettent au niveau régional de se cristalliser.

[83] Fédération nationale des associations d'accueil et d'insertion sociale.
[84] Union régionale des entreprises d'insertion.
[85] Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptées.
[86] Union régionale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs familles.
[87] Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne.

3) L'intérêt de la comparaison infra-régionale

Il était enfin intéressant de pouvoir mener une comparaison infrarégionale, au niveau des départements. Cette perspective comparative s'inscrivait dans une démarche mettant l'accent sur l'importance du contexte dans l'étude des interactions associations/pouvoirs publics.

En effet, malgré l'importance accrue du niveau régional dans la régulation des politiques d'aide et d'action sociales, les départements conservent des compétences importantes qui justifient une telle comparaison. Nous le verrons *(chapitre 4),* depuis la loi de 2002, les Conseils généraux ont été érigés en collectivités « chef de file » en matière d'action sociale et médico-sociale, et la RGPP ne semble pour l'instant pas remettre en cause ce statut particulier qui leur a été conféré. Les Conseils généraux restent des interlocuteurs publics de premier plan pour les associations.

Des différences entre départements s'observent-elles au niveau de l'établissement des priorités (secteurs privilégiés dans l'octroi des financements) ou encore des modalités de traitement des problèmes publics ? Les mécanismes de construction des normes et politiques locales diffèrent-ils d'un territoire à l'autre, en particulier s'agissant de la place accordée aux associations dans ce processus (co-construction, imposition unilatérale) ou encore des procédures de coordination privilégiées (qualité de la négociation, compromis établis, etc.)? En outre, les apprentissages et stratégies développés par les acteurs associatifs diffèrent-ils d'un territoire à l'autre ? L'analyse de ces diverses composantes devait nous permettre d'identifier, le cas échéant, des logiques territoriales dans le processus interactif. Pour un même secteur avec des politiques nationales communes, la réalité prend-elle des tournures différentes dans chaque département ? Dans un contexte de décentralisation des politiques sociales, sommes-nous face à une « territorialisation des politiques » au sein de laquelle ce sont les « jeux » ou stratégies d'acteurs sur un territoire donné qui importent le plus ? Quelle importance des ces variables dans le lien associations/pouvoirs publics aujourd'hui ?

3.1.2. La région Languedoc-Roussillon comme terrain d'application : spécificités et caractéristiques de l'offre

Les services sociaux portés par les associations constituent pour la région Languedoc-Roussillon un enjeu économique et social particulièrement important. Sur certains aspects, il est néanmoins représentatif de la situation nationale, ce qui autorise l'extension des résultats obtenus à d'autres territoires.

1) Spécificités sociodémographiques : un terrain favorable au développement des services sociaux

La particularité de la région Languedoc-Roussillon réside dans le caractère « résidentiel » de son économie et dans sa forte attractivité démographique, liés notamment à la proximité du littoral. Dans ce cadre, les services aux particuliers constituent un pilier de l'économie. Cette spécificité régionale est favorable au développement des associations, en particulier dans le secteur social et médico-social, ce qui explique en grande partie son dynamisme.

À ce fort dynamisme démographique se combine la problématique du vieillissement, à laquelle cette région est particulièrement confrontée. L'âge de la population y est en effet plus élevé que la moyenne nationale. En 2006, Les personnes de plus de 75 ans représentaient environ 10% de la population (contre 8% en France métropolitaine). A l'horizon 2020, leur nombre augmentera de 20%. Le nombre de personnes de plus de 85 ans augmentera quant à lui de 71% et leur part dans la population régionale passera de 2,4% à 3,3%[88]. Dès lors, les besoins en termes de prise en charge de la dépendance se font ressentir de manière aigue dans cette région qui présente des taux d'équipements nettement inférieurs à la moyenne nationale. Au 1er janvier 2008, le taux d'équipement en structures d'hébergement pour personnes âgées (places maison de retraite, logements-foyers et places d'hébergement temporaire) était de 88,02 places pour 1000 habitants, alors qu'il était de 118 places au niveau national[89]. Le secteur public offre 53% des places, 29% des places relèvent du secteur privé non lucratif et 18% du secteur privé lucratif. Les places d'accueil en hébergement permanent (au nombre de 24 000 fin 2007) sont aujourd'hui saturées. En contrepartie, le secteur des soins et de l'aide à domicile est particulièrement important et le maintien à domicile est favorisé dans la Région. Alors que l'évolution des places d'hébergement ont augmenté de 8,1% entre 2004 et 2009, les places en SSIAD[90] ont quant à elles augmenté de 56,7%. En témoignent également l'augmentation des chiffres de l'APA à domicile versée par les Conseils Généraux. Dans la région, 67% des allocataires de l'APA vivent à domicile, soit une part plus grande qu'en moyenne nationale qui s'élève à 62% (DRASS LR, 2007). Le champ de l'aide à domicile est ainsi fortement développé en Languedoc-Roussillon et les associations y occupent une place centrale.

[88] Source : DRASS LR (2007), d'après Insee (2006).
[89] Source : DRASS LR (2009), « Statistiques et indicateurs de la santé et du social », *STATISS 2009 Languedoc-Roussillon,* Août 2009, 52p.
[90] Service de soins infirmiers à domicile.

Autre trait saillant de cette région, pendant négatif de sa forte attractivité démographique, la précarité y est particulièrement marquée. Ainsi, au niveau national, la région a le second taux de chômage le plus important juste après le Nord-Pas-de-Calais (12,1%). Il s'élevait à 11,8% de la population en décembre 2006 (source INSEE).

C'est dans le croisement de ces différentes dimensions, croissance démographique, vieillissement de la population et précarité, que les services sociaux vont se retrouver au cœur des enjeux économiques et sociaux de cette région, ce qui y explique en partie le dynamisme particulier des associations de solidarité.

2) Les caractéristiques de l'offre associative en Languedoc-Roussillon

Une vitalité associative plus forte que la moyenne nationale

Les dynamiques régionales de création d'associations mises en évidence par le CNVA (2007) positionnent la Région Languedoc-Roussillon en tête des régions françaises en matière de création annuelle d'associations. En 2005 en effet, 6% des associations créées en France l'ont été en Languedoc-Roussillon (4 080 associations créées) ; ce qui la place au 4ème rang national. Ce dynamisme est confirmé par les taux de création d'associations proportionnellement au nombre d'habitants[91]. Ainsi, sur les cinq années observées (de 2001 à 2005), quatre régions ont un taux de créations moyen supérieur à 1,25 : il s'agit de la Corse, du Languedoc-Roussillon, de PACA et de Midi-Pyrénées. Les analyses du CNVA font ainsi ressortir une césure entre deux France géographique avec un « arc Sud » du pays plus dynamique.

L'impact économique du secteur associatif social et médico-social en région

Le secteur associatif représente un enjeu économique fort pour la Région. Ainsi, un emploi salarié sur dix relève du secteur associatif en Languedoc-Roussillon (AUTRAN, 2007b). Les effectifs salariés des associations représentent une part non négligeable des salariés du secteur privé, tous secteurs confondus. En 2008, la part des salariés associatifs dans l'emploi privé y était de 12,1%, alors que la moyenne nationale était de 9,2%. Elle dispose donc d'un des plus fort taux d'emploi régional dans les associations (R&S, 2010).

Si l'on se penche sur les dynamiques sectorielles, on constate que ces emplois sont principalement concentrés dans le secteur social et médico-social *(tableau 6).* Il représente presque la moitié (48%) des effectifs salariés associatifs du Languedoc-Roussillon (soit 36 585

[91] La population au 1er janvier 2005 en LR était alors de 60 825 000 habitants (Source : INSEE).

salariés), et 5,8% du total de l'emploi privé de la région. De ce point de vue, la région Languedoc-Roussillon est proche de la situation nationale.

Tableau 6 : L'emploi associatif par secteurs d'intervention en LR

	Effectifs en région	Répartition en %	
		Régionale	Nationale
Enseignement	6 517	8.5	12.4
Sport	2 519	3.3	3.8
Santé	5 016	6.6	7.4
Social	36 585	48	47.2
Loisirs	332	0.4	0.5
Culture	2 873	3.8	3.4
Autres activités	9 163	12	11.6
Autres associations	13 284	17.4	13.7
Total	76 289	100%	100%

Sources R&S (2010), exploitation de données ACOSS-URSSAF et MSA, 2008.

Il a distribué 582 M€ de salaires, soit 47% de la masse salariale des associations. Il est ainsi le plus le plus gros pourvoyeur d'emplois associatifs de la région *(tableau 7)*. Le secteur social et médico-social représente 1188 associations employeurs, soit 14% des employeurs associatifs. Il est donc caractérisé par des associations de grande taille en matière d'emploi.

Par rapport au niveau national, les effectifs salariés dans l'hébergement social, l'aide à domicile, l'accueil d'adultes handicapés et de personnes âgées sont ici légèrement plus élevés *(tableau 8)*. L'hébergement médicalisé, l'aide par le travail et l'accueil de jeunes enfants, d'enfants et d'adolescents sont en revanche moins représentés. Néanmoins, de manière générale, les écarts sont faibles avec la situation nationale. La part des effectifs salariés dans les associations du secteur social par rapport à l'ensemble des associations est ainsi représentative de la situation nationale.

Entre 2000 et 2008, le nombre de salariés associatifs dans ce secteur a augmenté de 37% en moyenne (contre 30% au niveau national) *(tableau 9)*. Il évolue donc de façon plus rapide qu'au plan national mais également plus vite que l'ensemble du secteur privé régional (22,5%).

Tableau 7 : Poids du secteur social au sein du secteur associatif en LR

	Employeurs	Emplois	Masse salariale
Hébergement médicalisé	128	6 229	130 702
Hébergement social	259	7088	152 259
Action sociale sans hébergement	801	23 268	299 270
Ensemble social et médico-social	1188	36 585	582 231
Part au sein du secteur associatif	14%	48%	47%

Sources : UNIOPSS/R&S (2010), exploitation de données ACOSS-URSSAF et MSA, 2008.

Tableau 8 : L'emploi dans les associations sociales en LR

Répartition au sein du secteur social[92]	Effectifs en Région	Répartition en %	
		Régionale	Nationale
Rappel de l'emploi du secteur social	36 585	48	47,2
dont hébergement médicalisé	6 229	8,2	9
dont hébergement social	7088	9,3	8,7
dont aide à domicile	8473	11,1	9,7
dont accueil d'adultes handicapés ou de pers. âgées	507	0,7	0,4
dont aide par le travail	5 440	7,1	7,6
dont accueil de jeunes enfants	1 120	1,5	1,8
dont accueil d'enfants handicapés	1 026	1,3	1,3
dont accueil d'enfants et d'adolescents	147	0,2	0,5
dont autres actions sociales sans hébergement	6 555	8,6	8,2

Sources : R&S (2010), exploitation de données ACOSS-URSSAF et MSA, 2008.

[92] Cette répartition repose sur la nouvelle Nomenclature d'Activités Françaises (NAF) de l'INSEE, entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Notons que celle-ci n'est pas très claire pour identifier nos « secteurs ». La catégorie personnes âgées se retrouve à la fois dans la rubrique « hébergement médicalisé » et « accueil d'adultes handicapés ou de personnes âgées.

Tableau 9 : Évolution du nombre d'emplois entre 2000 et 2008 (en %)

	Au niveau régional	Au niveau national
Hébergement médicalisé	32,60%	23,60%
Hébergement social	25,30%	29,60%
Action sociale sans hébergement	53,20%	35,90%
Ensemble	37%	30%
Secteur associatif	25,80%	20,10%
Ensemble du secteur privé	22,50%	10,10%

Sources : R&S (2010), exploitation de données ACOSS-URSSAF et MSA, 2008.

Au-delà des spécificités régionales des associations de solidarité, essentiellement du point de vue de leur dynamisme (croissance de l'emploi et créations d'associations plus rapides qu'au niveau national), le Languedoc-Roussillon est néanmoins représentatif de la situation nationale sur certains aspects (part des effectifs salariés dans les associations de solidarité par rapport à l'ensemble du secteur associatif) ; ce qui n'exclue pas la possibilité d'étendre nos observations au-delà du territoire régional.

3.2. L'IMMERSION AU SEIN DE L'URIOPSS LANGUEDOC-ROUSSILLON

Nos analyses se concentrent sur un recueil de données autour de deux sources principales qui seront présentées aux points 3.3 et 3.4. Néanmoins, elles ont pu être enrichies d'observations *in situ* liées à notre présence au sein de l'URIOPSS Languedoc-Roussillon (URIOPSS LR) durant les trois premières années de ce travail. Cette union, à travers sa représentativité et son caractère transversal à l'ensemble des sous-secteurs qui composent l'action sociale, présentait un intérêt pour notre recherche qui souhaitait étudier le champ des solidarités dans son ensemble (3.2.1). Ce positionnement, source d'enrichissement, pouvait également introduire des biais dans la lecture et l'interprétation des données dont il a fallu tenir compte (3.2.2).

3.2.1. L'URIOPSS LR : L'atout de la transversalité

Cette thèse était effectuée dans le cadre d'une convention CIFRE avec l'URIOPSS LR que nous avons intégré du mois de juin 2006 au mois de mai 2009. Cette association créée en 1949 unit et fédère les organismes de droit privé à but non lucratif (associations, fondations, mutuelles...) du secteur sanitaire, social et médico-social de la région Languedoc-Roussillon. Parmi ses

adhérents, la composante associative est centrale. Sa principale mission est de représenter les associations sanitaires et sociales auprès des pouvoirs publics, d'aider et de coordonner les propositions, initiatives et actions de ces associations *(Cf. encadré 1)*. Elle concerne les secteurs de la petite enfance, des personnes âgées, malades et handicapées, des familles et personnes en difficultés et couvre les cinq départements de la Région (Aude, Gard, Hérault, Lozère et Pyrénées-Orientales). Pour notre enquête, cette union présente l'intérêt d'être la seule instance représentative transversale à l'ensemble du champ de la solidarité sur le territoire régional. En effet, le plus souvent, les espaces de représentation associatifs sont spécialisés à un champ particulier : la lutte contre les exclusions par exemple pour la FNARS[93] ou encore les établissements accueillant des enfants en situation de handicap pour le CREAI[94]. Ainsi, le choix de cette union s'inscrivait en cohérence avec le positionnement global et transversal adopté dans cette thèse, au-delà d'une entrée par les « sous-secteurs » d'intervention.

En outre, l'URIOPSS LR constitue un organisme représentatif en Région. Au 31 décembre 2008, cette association fédère 412 établissements et services adhérents, gérés par 220 personnes morales (associations, fondations, congrégations, mutuelles)[95] ; ce qui représente plus de 3 000 bénévoles, environ 25 000 salariés et quelques 450 millions d'euros de budget cumulé. D'après une enquête réalisée en 2006 à partir du fichier FINESS[96], l'URIOPSS LR représentait 45% de l'offre non lucrative régionale (en nombre de places). Aujourd'hui, son poids est estimé à près de 50% de l'offre non lucrative de services sociaux.

Comme l'ensemble des 22 autres URIOPSS et près de 110 associations et fédérations nationales[97], l'URIOPSS LR est membre de l'UNIOPSS[98]. Le réseau ainsi constitué regroupe près de 25 000 établissements et services non lucratifs en France autour de valeurs communes et d'un même projet, celui d'« unir les associations pour développer les solidarités ». Parmi ses valeurs fondatrices, on trouve la primauté de la personne dans le respect des droits humains fondamentaux, la non lucrativité dans la production des solidarités, la dynamisation du tissu

[93] FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et d'insertion sociale.
[94] CREAI : Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée.
[95] Dans cet ensemble, les associations sont néanmoins majoritaires. Elles représentent plus de 90% des adhérents de l'Uriopss LR.
[96] FINESS : Fichier national des établissements sanitaires et sociaux. Le FINESS assure l'immatriculation des établissements et entités juridiques porteurs d'une autorisation ou d'un agrément, il attribue un numéro FINESS, considéré comme un identifiant majeur.
[97] Parmi lesquelles l'Association des Paralysés de France, l'Armée du salut, la Croix Rouge française, le Secours Catholique, le Secours populaire français, Emmaüs, Médecins du monde, Familles rurales, la Fondation de France, l'UNAPEI ou encore l'Entraide protestante.
[98] Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux.

social par la participation de tous à la vie de la cité et la fonction d'avant-garde, de veille et d'innovation sociale.

Encadré 1 : Les missions de l'URIOPSS LR

L'action de l'URIOPSS Languedoc-Roussillon s'articule autour de cinq grands axes ou missions.

1° Une **mission de représentation politique** des associations adhérentes auprès des pouvoirs publics régionaux, départementaux et locaux. L'URIOPSS Languedoc-Roussillon participe ainsi à de nombreuses commissions et instances de concertation – ponctuelles ou permanentes – au sein desquelles elle défend les intérêts et les valeurs du mouvement non lucratif de solidarité. En cela, elle constitue un espace intermédiaire entre ses associations adhérentes et les pouvoirs publics.

2° Un **espace de réflexion et d'échanges inter-associatifs** à travers l'animation de groupes de travail régionaux et départementaux ou encore l'organisation de manifestations diverses (colloques, journées d'études, etc.) afin de favoriser une approche et un positionnement coordonnés autour des problématiques émergentes.

3° Une **lieu d'information** sur les évolutions réglementaires et législatives concernant chaque secteur d'activité, à travers différents supports : publications (revue bimestrielle présentant l'actualité nationale et régionale, bulletin régulier sur l'actualité du droit social, "Flash-Infos" adressés aux associations adhérentes en fonction de l'actualité sectorielle), site internet.

4° Une **mission de conseil et de soutien technique** de ses adhérents face aux problèmes rencontrés quotidiennement dans la gestion de leur activité. Différents types d'interventions sont alors proposés : appui technique au quotidien (questions juridiques, fiscales, législatives, réglementaires, financières, comptables...), aide au montage de dossiers, à la prise de choix et d'orientations stratégiques, réalisation d'études approfondies répondant à un cahier des charges précis (aide à la réflexion sur le projet associatif, mise en place de démarche d'évaluation…), interventions en situation de crise (médiation et aide à la recherche de solutions).

5° Une mission de formation. Reconnue comme organisme de formation depuis 1979, l'URIOPSS LR propose des formations à destination des salariés et administrateurs bénévoles sur les spécificités, enjeux et évolutions du secteur afin de développer leurs compétences mais également de contribuer à la promotion de la vie associative et des valeurs défendues par le réseau UNIOPSS/URIOPSS.

Source : Auteur. D'après les différents supports de présentation de l'association (rapport d'activité, plaquette de présentation, site internet[99]).

[99] Site internet : http://www.uriopss-lr.asso.fr/

3.2.2. Posture et intérêt pour la recherche

Dans un contexte de profondes mutations de l'action publique remettant en jeu, sinon en cause, le partenariat historique entre associations de solidarité et pouvoirs publics et, plus largement, les « spécificités associatives », cette thèse croisait sur de nombreux aspects les enjeux et tensions soulevés par ces transformations et les interrogations qu'elles suscitent chez les acteurs associatifs. Notre objet de recherche trouvait donc toute sa place au cœur des missions de l'URIOPSS LR.

C'est ainsi que notre immersion au sein de cette association s'est traduite tout au long de ces trois années à différents niveaux. D'abord, par la possibilité de travailler, en collaboration avec certains membres de son équipe salariée, sur des dossiers techniques ayant un intérêt pour notre recherche et notamment sur le pôle « Régulation » par un travail de conceptualisation et d'outillage sur toutes les questions relatives aux formes de rapprochements associatifs[100]. Nous avons également pu assurer une veille sur l'évolution des modes de régulation publiques à l'égard des associations et sur le développement des logiques de mise en concurrence dans le secteur. Cela nous a permis de suivre les travaux autour de la commande publique menés au niveau national et de contribuer à l'élaboration du positionnement politique du réseau sur la généralisation des logiques de mise en concurrence. Nous avons par ailleurs eu l'opportunité de nous impliquer dans l'animation de groupes de travail régionaux (par exemple, dans le champ de la lutte contre les exclusions, via le Groupe régional CHRS[101], où l'observation des interactions entre associations et pouvoirs publics est particulièrement riche d'enseignement) ou encore, de participer à des commissions nationales. Nous avons ainsi assisté régulièrement à la Commission « Décentralisation et territoires » de l'UNIOPSS mise en place en 2007 afin de contribuer aux réflexions du réseau UNIOPSS/URIOPSS sur les réformes de l'État en cours (ARS, RGPP[102]) et les nouvelles logiques de régulation du secteur (mouvement de mise en concurrence des opérateurs, développement des logiques « gestionnaires » et de l'efficacité). Enfin, nous avons été associés de façon plus ponctuelle à différents travaux et réflexions menés au niveau local (Schéma gérontologique de l'Hérault, Schéma des solidarités des Pyrénées Orientales, suivi des chantiers de l'Économie sociale et solidaire (ESS) en région…). Nos

[100] Accompagnement des adhérents dans la mise en œuvre de démarches de coopération/mutualisation, construction d'outils de suivi et de présentation de ces démarches (supports de formation, etc.), interventions ponctuelles au sein de commissions de l'UNIOPSS, participation à un forum technique sur la coopération lors du Congrès de l'UNIOPSS de novembre 2007, réponse aux adhérents sur des questions précises, réflexion autour de l'opportunité et de la faisabilité de la mise en œuvre d'un groupement d'employeur en région.
[101] CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.
[102] ARS : Agences Régionales de Santé ; RGPP : Révision Générale des politiques Publiques.

travaux ont également pu alimenter différentes manifestations ou espaces de réflexion et contribuer à une plus grande appréhension, par les acteurs rassemblés par l'URIOPSS LR, des mutations qui les traversent et des défis à relever. Ainsi, pour exemple, une rencontre avec les adhérents, organisée autour des enjeux liés à la gouvernance associative, a été l'occasion d'une première présentation des tendances et observations issues de la recherche[103]. De même, une présentation de l'objet de la recherche, de sa méthodologie et des premières hypothèses dégagées a également été faite aux membres du Conseil d'Administration de l'URIOPSS LR, ce qui a permis une mise en évidence nette du lien entre l'objet de la recherche et les orientations stratégiques auxquelles doit réfléchir l'URIOPSS LR, dans le contexte actuel de recomposition du secteur. Enfin, nous avons pu accompagner l'association dans la conception de la problématique et du déroulé de la journée de son 60ème anniversaire[104], temps fort de la vie de cette union, qui croisait sur de nombreux aspects les interrogations et enjeux soulevés dans le cadre de la thèse.

Cet « aller-retour » permanent entre la pratique et les travaux de recherche s'imposait pour appréhender de manière satisfaisante la complexité caractéristique de ce champ d'intervention (multiplicité des acteurs tant associatifs qu'institutionnels, imbrication des dispositifs et modes d'intervention, lourdeur et volatilité de l'environnement réglementaire et instabilité des modes de régulation de ce champ). Cet espace de représentation des associations du secteur social et médico-social, au caractère transversal et intersectoriel, nous permettait d'avoir une vision d'ensemble du secteur étudié, favorisant ainsi une compréhension plus globale des enjeux qui traverse le secteur social et médico-social. D'autre part, ce lieu d'interface entre associations et pouvoirs publics, plateforme de réflexion sur les valeurs et problématiques communes, ne pouvait qu'alimenter notre réflexion.

Dès lors, les phénomènes observés sur le terrain sont apparus de plus en plus complémentaires et indissociables de l'avancée de la réflexion théorique, tout en apportant une plus grande « réactivité » de la recherche face aux transformations de l'action publique récentes. Nous avons ainsi pu bénéficier pendant trois ans de l'expertise des conseillers techniques de l'URIOPSS LR, facilitant la maîtrise de l'environnement réglementaire des associations. En outre, nous avons eu accès aux différentes ressources mises à disposition par le réseau

[103] « Projet et gouvernance associatifs : quels enjeux, quelles perspectives ? », *Soirée de l'URIOPSS,* Montpellier, 25 mars 2008.
[104] « 60 ans de solidarités associatives… nos associations ont de l'avenir ! », *60ème anniversaire de l'URIOPSS LR,* Corum de Montpellier, 11 décembre 2009.

UNIOPSS/URIOPSS (outils et productions diverses, documents internes, revues spécialisées, notes de travail, positionnements et plateformes politiques…).

Sur un autre plan, notre présence à l'URIOPSS LR a eu un « effet facilitateur » dans la réalisation de l'enquête empirique, notamment dans le cadre des entretiens auprès des pouvoirs publics locaux ou encore dans le taux de réponses obtenus dans le cadre de l'enquête par questionnaire dont nous présentons ci-après les principaux objectifs.

Néanmoins, comme toute méthode participative, ce positionnement comportait des risques de biais, notamment en termes de neutralité et d'objectivité à l'égard de l'objet de la recherche, dont il a fallu tenir compte pour l'interprétation des données. Il pouvait également conduire à une surreprésentation des associations proches de l'URIOPSS LR, principalement « gestionnaires » et employeurs. Nous reviendrons sur ce point en conclusion.

Dans ce cadre, le recueil de données a été réalisé en deux phases reposant sur des sources différentes : une première phase exploratoire à partir d'entretiens (3.3) et une seconde phase par voie de questionnaire en vue d'obtenir des données quantitatives (3.4).

3.3. UNE PREMIERE PHASE EXPLORATOIRE PAR VOIE D'ENTRETIENS POUR PRECISER LES VARIABLES PERTINENTES DE L'INTERACTION

Cette première phase d'enquête avait pour objet de confronter les hypothèses tirées de nos premières observations et de l'analyse de la littérature aux propos des acteurs « de terrain ». Il s'agissait aussi d'identifier les variables pertinentes pour une étude approfondie et exhaustive des interactions entre associations et pouvoirs publics, qui serviraient ensuite de base pour l'analyse quantitative de données. À cette fin, l'adoption d'une méthodologie à dominante qualitative a été privilégiée dans un premier temps. Dans ce cadre, et pour avoir un point de vue complet des deux parties en présence, deux types d'entretiens ont été menés : des entretiens auprès de dirigeants associatifs (3.3.1) et des entretiens auprès de responsables publics (3.3.2).

3.3.1. L'analyse de la complexité associative : des entretiens auprès d'un nombre limité d'associations

L'enquête a reposé tout d'abord sur la réalisation d'entretiens auprès de dirigeants associatifs conduits durant les mois de mai et juin 2007 auprès d'un échantillon de 17 associations de la région Languedoc-Roussillon. La manière dont elles ont été sélectionnées est précisée ci-après

(point 3). D'une durée minimum d'une heure, ces entretiens ont été intégralement enregistrés et retranscrits. Ils ont parfois pu être complétés par des sources secondaires de données fournies par les organisations elles-mêmes (projet associatif ou d'établissement, organigrammes, budgets, etc.). Le recueil de données par voie d'entretiens individuels semi directifs nous permettait de laisser libre cours à la manière de penser de l'interlocuteur, tout en insistant sur un noyau dur de questions correspondants aux thèmes que nous souhaitions voir abordés dans la discussion (*cf. infra*).

Cette première phase d'enquête visait d'une part à préciser la nature des contraintes normatives auxquelles doivent faire face les associations dans la conduite de leur action. Dans le même temps, il s'agissait de se demander si ces pressions de leur environnement faisaient l'objet d'une perception partagée par les différentes associations investiguées. Néanmoins, au-delà d'une analyse du niveau « macro », nous souhaitions également nous pencher sur le niveau intra-organisationnel et sur les comportements et stratégies déployées par ces dernières i.e. sur la manière dont elles vont s'approprier ces contraintes et sur leur capacité à se rendre acteur de la régulation locale.

D'autre part, les entretiens devaient permettre d'illustrer les différentes facettes du fonctionnement associatif (du projet politique à l'organisation de l'activité économique en passant par la structure de gouvernance) tout en permettant d'avoir une vision rétrospective, notamment sur l'évolution de l'association et de son projet, en lien avec l'évolution de la réglementation. L'influence des transformations de l'action publique sur l'action associative ne pouvait en effet s'observer qu'à partir des trajectoires associatives.

C'est pourquoi les entretiens se sont articulés autour de six grands thèmes[105] : présentation de l'association (projet, genèse, évolution), la gouvernance interne de l'association (circuits de décisions et répartition des rôles), les ressources (humaines, financières) de l'association et ses évolutions ; l'association et ses relations aux pouvoirs publics ; l'association et sa participation aux politiques ; l'association et ses relations avec les autres acteurs (privés lucratifs ou associatifs).

Cette démarche qualitative nous permettait d'analyser le phénomène de l'interaction dans toute sa complexité et de dégager l'ensemble des facteurs qui, selon nous, entraient en ligne de compte pour une étude de l'interaction. C'est ensuite que les variables explicatives (ou tout au

[105] Cf. Guide d'entretien en annexe 2.

moins déterminantes) de ces interactions pouvaient être dégagées pour éclairer le questionnement sous-tendu par cette thèse.

1) Choix et présentation des associations étudiées

Concernant le choix des associations étudiées, nous avons ainsi souhaité privilégier la variété et les différences entre associations afin d'accroître la richesse des données recueillies. Cette diversité entendait aussi rendre compte de la complexité des formes du processus interactif. Avec le concours de nos interlocuteurs au sein de l'URIOPSS LR, nous avons ainsi sélectionné 17 associations constitutives de notre échantillon. Cette démarche portant sur l'étude d'un nombre limité d'associations nous permettait de conduire une analyse « contextualisée » et intra-organisationnelle plus poussée, dans une perspective comparative. L'objectif était ainsi d'examiner si effectivement, la situation et les caractéristiques propres à chaque association, avaient un impact sur les stratégies et comportements associatifs face aux pouvoirs publics et, plus largement, sur le processus interactif. Cette diversité devait donc permettre de dégager un ensemble de variables permettant d'expliquer les différences entre associations (variables déterminantes).

Ainsi, le choix des associations investigués a été déterminé à partir de différents critères jugés *a priori* pertinents pour l'analyse. Dans la mesure où le contexte et la trajectoire associatifs sont centraux pour notre étude, nous avons dès lors retenu le territoire et secteur d'intervention des associations, leur taille, leur ancienneté ou encore les règles formelles régissant leurs relations à la puissance publique. Suivant notre perspective institutionnaliste qui accorde une place importante au contexte institutionnel, l'ensemble des règles et outils de régulation du secteur et de structuration des relations entre État et associations devaient donc être représentés (associations soumises au régime de l'autorisation, présence d'agréments, signature de conventions, réponse à des appels d'offre, inscription dans des démarches de regroupements ou de contractualisation). Les associations ont donc également été sélectionnées en fonction de leur mode de relations à la puissance publique.

Les principales caractéristiques de notre échantillon sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Le choix des associations investiguées pourrait être discuté (notamment au regard de la faible représentation de certains départements) mais l'objectif n'était pas d'obtenir un échantillon représentatif (ou exhaustif) mais plutôt illustratif des différentes situations possibles. Rappelons à ce propos que cette phase du travail s'inscrit avant tout dans une démarche

exploratoire. De plus, le croisement nécessaire d'un nombre important de variables à prendre en compte venait complexifier considérablement la construction de l'échantillon (tout comme la difficulté à connaître certains éléments en amont).

Dans un souci de confidentialité, les associations de l'échantillon seront désignées par un code permettant d'identifier le secteur d'intervention et le département (HANDI34, LCE30 par exemple).

Tableau 10 : Les caractéristiques des associations étudiées (données de 2007)

Code association	Secteur	Date de création	Dép.	Taille		Autres spécificités (règles, …)
				Nombre de salariés	Nombre d'ESMS gérés/activité	
LCE30	Lutte contre les exclusions	1978	Gard	80 salariés (35 ETP et 45 salariés en insertion).	- 2 établissements autorisés (1 CADA[106], 1 CHRS) - Chantiers d'insertion - Services et mesures « périphériques ».	- De nombreuses conventions avec le CG : insertion RMIstes, accompagnement social lié au logement (ASLL), à l'emploi. - Chantiers d'insertion (hors cadre loi 2002)
LCE34#1	Lutte contre les exclusions	1977	Hérault	60 salariés en année pleine (80 en période hivernale)	- 2 établissements autorisés : 1 CHRS pour hommes (20 places), 1 CHRS pour femmes seules ou avec enfants (40 places) - 30 appartements- relais - Environ 200 mesures/mois d'accompagnement social (logement, emploi…) - Urgence sociale : Gestion du 115[107], SAMU social, 2 foyers d'hébergement d'urgence, 1 structure complémentaire de 50 places d'hébergement en période hivernale.	Idem (de nombreuses conventions)

[106] CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
[107] Téléphonie sociale.

LCE66	Lutte contre les exclusions	1961	PO[108]	30 salariés (38,89 ETP, 2 CDD, 8 CAE).	- Un pôle Urgence Sociale : service 115, antenne d'urgence sociale (réseau d'hôtels restaurants) - Un pôle hébergement social : 1 CHRS hommes (32 places), 1 CHRS pour femmes seules ou avec enfants (20 places), - Un Foyer maternel pour femmes enceintes et en difficultés (16 places). - Activités « annexes » : sous location , ASLL ...	Une association importante sur son territoire
AAD30#2	Aide à domicile	1992	Gard	110 salariés (86 ETP).	- 95% de l'activité en mode prestataire et un petit service en mandataire. - Tarifés et autorisés au sens de la Loi 2002-2. - Environ 9000h/mois.	Choix du régime de l'autorisation
AAD30#1	Aide à domicile	1953	Gard	600 salariés (95% sont des aides à domicile).	- Service mandataire et prestataire. - Tarifés et autorisés au sens de la Loi 2002-2 (mode prestataire). - Prestations de confort (jardinage..) agrément Borloo. - 3 SSIAD[109].	Association importante sur son territoire, structurée sous forme de fédération départementale avec des entités locales.
PA34	Personnes âgées	1842 (assoc. en 1902)	Hérault	72 salariés (54 ETP / 18 contrats aidés).	- Gestion d'1 maison de retraite et 1 SSIAD.	Création d'un GCSMS et signature de la convention tripartite en cours

[108] Pyrénées Orientales.
[109] SSIAD : Service de soins infirmiers à domicile.

ENF34	Enfance/ Jeunesse	1946	Hérault	55 ETP (dont 10 sur la crèche et 45 sur le foyer)	- 1 foyer autorisé (24 places) - 1 crèche (36 places de jour/6 places de nuit)	Deux structures aux modes d'encadrement différents. (crèche hors cadre L2002-2)
ENF30#1	Enfance/ Jeunesse	1962	Gard	80 ETP	11 petites structures : - 1 ITEP (12 places en hébergement, 6 places en demi internat) ; - 1 SESSAD (15 places) ; - 1 CMPEA ; - 1 CMPI (Centre médico-psycho infantile) ; - une maison d'enfants (10 places en hébergement, 6 places en SAPMN) ; - un service d'AEMO/AED (50 places) ; - un dispositif relais.	- Double habilitation : ministère de la justice et ASE. - Des activités sanitaires (interlocuteur ARH) et sociales et médico-sociales (interlocuteurs : DDASS et CG). - Souci de décloisonnement et de « désinstitutionnalisation » à travers la création de « micro-structures ».
ENF48	Enfance/ Jeunesse	1820 (congrégation)	Lozère	41 salariés	Au total, 4 services et 40 places d'accueil dont : - une MECS (22 enfants de 11 à 18 ans), - une pouponnière (6 places), - un accueil mère enfant (8 places), - un espace rencontre (service de visite médiatisée).	Seule association du champ de l'enfance sur son territoire.
HANDI48	Handicap	1956	Lozère	800 salariés	Toutes les formes d'établissements de la « filière » handicap, « allant du domicile jusqu'à la maison d'accueil spécialisée ».	- Signature d'un CPOM en cours, - Création d'un GCSMS - 1er employeur du département.
HANDI34#1	Handicap	1965	Hérault	45 salariés (37 ETP).	Gestion d'un IME	Démarche de rapprochement avec d'autres associations en cours.

HANDI30	Handicap	1889 (congrégation)	Gard	37,75 ETP	Gestion d'un IME	Signature d'un récente d'un CPOM
HANDI34#2	Handicap	2005	Hérault	9 salariés (4,05 ETP)	1 service de répit aux familles à domicile (service accompagnement familles), 1 lieu d'accueil (maison de répit)	Association récente dont l'activité n'est pas encore entrée dans le régime de l'autorisation Loi 2002-2.
SAN30	Sanitaire	1989	Gard	40 salariés (32 ETP).	Clinique de réadaptation et de rééducation fonctionnelle pour déficients visuels.	Régime d'encadrement du champ sanitaire.
LCE34#2	LCE	1993	Hérault	9 salariés	Gestion d'un Centre d'accueil et d'accompagnement de la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD).	Passage récent au régime de l'autorisation (Loi 2002-2).
ENF11	LCE	1984	Aude	23 salariés (21 ETP).	1 CHRS et 1 centre maternel	
PA66	Personnes âgées	1984	PO	60 salariés	Gestion de 4 maisons de retraite.	- Association nationale, - Direction générale commune avec une autre association.

2) Le directeur : un acteur relais ?

Les entretiens ont été réalisés essentiellement auprès de directeurs salariés. Le choix du directeur comme personne ressource peut être discuté s'agissant de sa place en tant que professionnel salarié au sein des associations étudiées. Ce sont en effet les administrateurs qui, par essence, sont les garants du projet politique de l'association ; les dirigeants salariés assumant *a priori* une simple fonction technique (gestion courante, gestion du personnel de son établissement, embauches, élaboration des budgets prévisionnels, responsabilité devant le conseil d'administration de la bonne marche des établissements, application des décisions prises en conseil d'administration etc.). Néanmoins, une analyse plus poussée de cette fonction sur le terrain a permis de mettre en évidence la place centrale et stratégique des directeurs dans les structures étudiées[110], et par rapport à l'objet de la thèse. En règle générale, on constate de grandes délégations du conseil d'administration vers les directeurs. Nous avons en effet pu observer qu'au-delà de leur rôle classique, les directeurs remplissaient le plus souvent des missions stratégiques de représentation politique à l'extérieur de l'association (siège dans des commissions diverses, négociations avec les autorités de tarification, etc.). En outre, ces mêmes directeurs agissent bien souvent sur la définition des grandes orientations politiques et stratégiques des associations. Ils sont ainsi amenés à aller au-delà de leurs missions « traditionnelles » axées sur la gestion et l'accompagnement éducatif. À ce titre, certains parleront d'une « confusion des rôles »[111] dans la gouvernance interne des associations. Elle serait notamment liée aux nouvelles exigences législatives et réglementaires auxquelles sont soumises les associations et les établissements ou services qu'elles gèrent. Ainsi, les administrateurs des associations, garant du projet « politique », pourraient se trouver « dépassés » car n'ayant pas toujours la maîtrise de l'ensemble des aspects techniques de leur structure. D'autres causes pourraient être avancées et notamment le déclin (ou le renouvellement) du militantisme et de l'engagement bénévole dans les sociétés modernes (ION, 1997). Dès lors, la catégorie professionnelle[112] des directeurs semblait pertinente comme porte d'entrée pour les entretiens. Les directeurs semblaient les plus à même d'apporter un regard tant sur la dimension politique du projet que sur l'aspect technique de l'activité. D'autre

[110] Une importante littérature de praticiens foisonne sur la fonction de direction dans les associations d'action sociale et médico-sociale. Elle porte aussi bien sur son rôle stratégique dans la gouvernance associative que sur ses spécificités (aspect gestionnaire/militant, l'importance du « binôme » président/directeur, etc.).
[111] Qui, bien sûr, ne se traduirait pas de la même manière d'une association à une autre.
[112] Il s'agit bien d'une catégorie professionnelle à part entière. Elle s'est en effet peu à peu autonomisée et organisée autour d'organes représentatifs (ARDES, ADC ENSP…) ou encore de diplômes spécifiques (CAFDES).

part, leur présence dans de nombreux cas depuis plusieurs années au sein des associations a rendu possible la prise de recul sur les pratiques ainsi qu'un retour réflexif sur l'évolution des activités et sur les changements d'orientations du projet associatif dans le temps.

Pour autant, le point de vue des administrateurs a largement été pris en compte par l'analyse. Nos entretiens ont en effet pu être alimentés par la participation aux activités de l'URIOPSS LR *(voir point 3.2.2)* au sein desquelles les dirigeants bénévoles sont omniprésents.

3.3.2. Des entretiens auprès de représentants des pouvoirs publics

Une seconde vague d'entretiens a ensuite été menée auprès de représentants des pouvoirs publics locaux (fonctionnaires d'État ou territoriaux essentiellement[113]) au cours du premier semestre 2008. En raison de leur rôle central en termes de régulation de l'activité associative, les principaux interlocuteurs visés étaient les directeurs de DDASS[114] et directeurs de la solidarité de Conseils généraux (CG), ce qui explique leur nombre plus important par rapport aux représentants des autres niveaux de collectivités publiques. Au final, 11 entretiens ont pu être conduits[115]. D'un point de vue empirique, cette série d'entretiens s'inscrivait dans la continuité de ceux conduits auprès de dirigeants associatifs. L'interaction implique en effet de se situer des deux côtés de la relation afin d'examiner les deux volets du processus.

L'objectif premier de ces entretiens était de recueillir la parole et les représentations de l'administration sur sa politique à l'égard des associations, jusque là absente de nos travaux[116]. Ces entretiens semi directifs s'articulaient autour d'une question centrale, celle de la politique à l'égard des association (perception du rôle des associations) et de son évolution et se déclinait initialement en quatre grands thèmes principaux[117] : les financements et les critères de sélection des associations (procédures utilisées et leurs évolutions), l'évaluation à travers la mise en

[113] Initialement, des élus devaient être interrogés mais seulement deux d'entre eux ont répondu favorablement à notre sollicitation (les autres sont demeurés sans réponses) : un Conseiller général en charge de la solidarité et une Conseillère municipale en charge du secteur associatif.
[114] DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales. Dans le sillon de la RGPP, ces services déconcentrés de l'État au niveau départemental ont été supprimés, absorbés par les Agences régionales de santé. Une représentation de l'État au niveau départemental est néanmoins maintenue via la création de directions départementales de la population et de la cohésion sociale.
[115] Deux Directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales (Aude et Lozère) ; 4 Directeurs des services de la Solidarité aux Conseils Généraux (Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées Orientales) ; un Directeur du pôle Personnes handicapées au CG de l'Hérault ; un représentant de la DRASS, un représentant de la CRAM, un Conseiller municipal en charge de la vie associative à la mairie de Montpellier, un Conseiller Général en charge de la solidarité au Conseil Général de l'Hérault.
[116] Ces entretiens permettaient également de se détacher de la rhétorique et de la vision associative, principale difficulté de la CIFRE.
[117] Guide d'entretien fourni en annexe 3.

place de nouveaux projets, les liens entre les collectivités publiques et les associations, les nouveaux outils de régulation du secteur (contractualisation/coopération).

Suite à cette première phase d'enquête, qui a permis de préciser les pistes de recherche, nous avons étendu notre analyse à un échantillon plus large d'associations.

3.4. UN QUESTIONNAIRE AUPRES D'UN ECHANTILLON PLUS LARGE D'ASSOCIATIONS

3.4.1. Méthode de recueil des données

L'enquête a reposé dans un second temps sur la construction de notre propre base de données, à travers la diffusion, au cours du premier semestre 2008, d'un questionnaire[118] auprès d'un échantillon limité d'associations mais significatif de leur configuration régionale. Le questionnaire adressé à l'ensemble des 200 associations adhérentes à l'URIOPSS Languedoc-Roussillon était organisé autour des thèmes suivants :

- Présentation de l'association (origine, projet, mode de structuration, nombre et profil des adhérents, territoire d'intervention…) ;
- Le projet associatif et son évolution (et les causes de son évolution…) ;
- Les organes décisionnaires de l'association (composition du CA, profil des administrateurs…) ;
- Le rôle politique de l'association (présence dans des instances de concertation, stratégies de reconnaissance politique déployées…) ;
- Les ressources humaines de l'association (nombre de salariés, de bénévoles…);
- Les ressources financières (structure, évolution, réponse à des appels d'offres/appels à projet…) ;
- Les relations avec les autres acteurs du territoire (concurrence, formes de partenariat/coopérations avec d'autres…) ;
- Les relations avec les pouvoirs publics (initiatives nouveaux projets, marges de manœuvres, place de la négociation, différences d'un acteur public à l'autre…).

Certaines de ces questions seulement ont été retenues dans le cadre de l'analyse factorielle (les objectifs de l'analyse factorielle sont présentés au point 3.4.3.), les autres ont pu être utilisées à titre complémentaire pour décrire les associations étudiées ou encore pour objectiver les grands

[118] Questionnaire fourni en annexe 4.

enjeux ou tendances identifiés par la thèse (coopération et partenariats entre acteurs, mouvement de mise en concurrence des associations, etc.). En raison de leur complexité et/ou de la lourdeur du questionnaire, d'autres questions n'ont pu être exploitées (réponses incomplètes ou lacunaires).

3.4.2. Présentation de l'échantillon

Au total, 54 questionnaires ont pu être exploités, ce qui représente près de 25% des adhérents de l'URIOPSS LR[119] (personnes morales gestionnaires)[120]. D'après une enquête réalisée en 2006 à partir du fichier FINESS[121], l'URIOPSS LR représentait 45% de l'offre non lucrative régionale (établissements). Aujourd'hui, son poids est estimé à près de 50% de l'offre non lucrative. Ce travail empirique n'avait pas la prétention de représenter l'ensemble du champ associatif de solidarité. Notre analyse mériterait ensuite, dans une version condensée, d'être étendue à la réalisation d'enquêtes quantitatives plus larges menées par exemple au niveau national. Ce taux de retour est néanmoins suffisamment significatif de l'offre non lucrative régionale pour en extraire des analyses fiables.

1) Un taux de réponse plus élevé dans l'Hérault et le Gard

Les départements de la région ont participé à la constitution de l'échantillon de façon inégalitaire. En effet, les départements de l'Hérault et du Gard constituent à eux seuls les ¾ de l'échantillon. Cela provient d'une part de leur poids démographique et, d'autre part, de leur plus forte présence parmi les adhérents de l'URIOPSS LR, relativement aux autres départements[122]. En effet, l'Hérault représentait à lui seul 40% des établissements adhérents (presque 57% de l'offre du département) et le Gard, 26% des établissements adhérents (46% de l'offre du département). Là encore, nous ne disposons pas de données sur la structure des associations de solidarité par départements. Néanmoins, si l'on compare ces chiffres avec des données sur l'emploi associatif en région par rapport à l'emploi privé total (tous secteur confondus), cette situation semble proche de la réalité. En effet, une étude de 2010 montre qu'il

[119] Trois associations répondantes seulement ne sont pas adhérentes à l'Uriopss LR. Malgré une diffusion du questionnaire sur le site internet de l'URIOPSS LR et sa distribution à des associations non adhérentes rencontrées dans le cadre de certains groupes de travail, il a été plus difficile d'accéder à ces associations.
[120] Au total, ce sont 65 associations qui ont participé à l'enquête (entretien et questionnaire compris). Ainsi, 6 associations interviewées dans le cadre des entretiens (et présentées dans le tableau 6) n'ont pas été prises en compte par l'analyse quantitative de données et n'ont pu, pour cela, être intégrées aux analyses factorielles.
[121] FINESS : Fichier national des établissements sanitaires et sociaux. Le FINESS assure l'immatriculation des établissements et entités juridiques porteurs d'une autorisation ou d'un agrément, il attribue un numéro FINESS, considéré comme un identifiant majeur.
[122] Cf. Annexe 1 : profil et représentativité des adhérents de l'URIOPSS LR.

existe de fortes disparités entre les départements des Pyrénées-Orientales, qui affiche une proportion inférieure à 10%, ceux de l'Hérault, de l'Aude et du Gard qui se situent entre 11,5% et 12,2% et celui de la Lozère qui dépasse 34%.

Tableau 11 : Structure de l'échantillon selon les départements

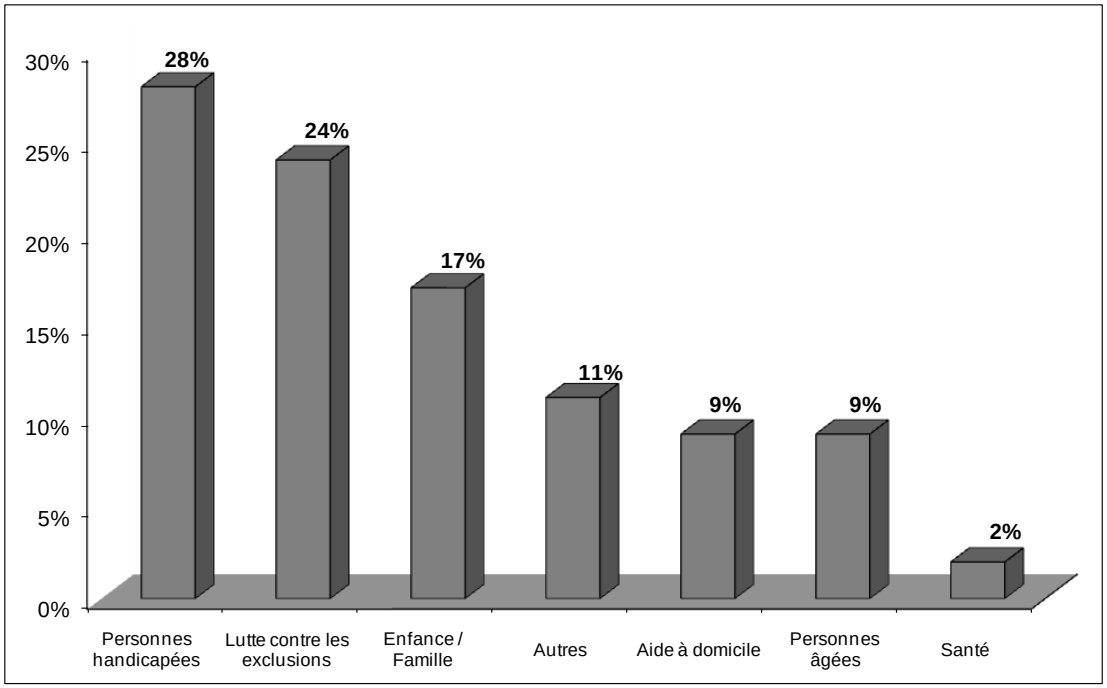
	Effectifs	Fréquence (%)
Gard	23	43%
Hérault	19	35%
Lozère	5	9%
PO	4	7%
Aude	3	6%
Total	**54**	**100%**

Source : auteur.

2) Le poids du champ du handicap

Les associations ont été regroupées en 7 grands secteurs d'activités en s'appuyant sur l'objet décrit par l'association et sur la description des prestations et services fournis. Ainsi, la répartition des associations selon le secteur d'activité se retrouve au sein du graphique suivant :

Figure 3 : Structure de l'échantillon selon le secteur d'intervention



On constate que le secteur du handicap est le plus représenté dans notre échantillon (28%). Cela s'explique d'une part par la configuration des associations régionales mais aussi

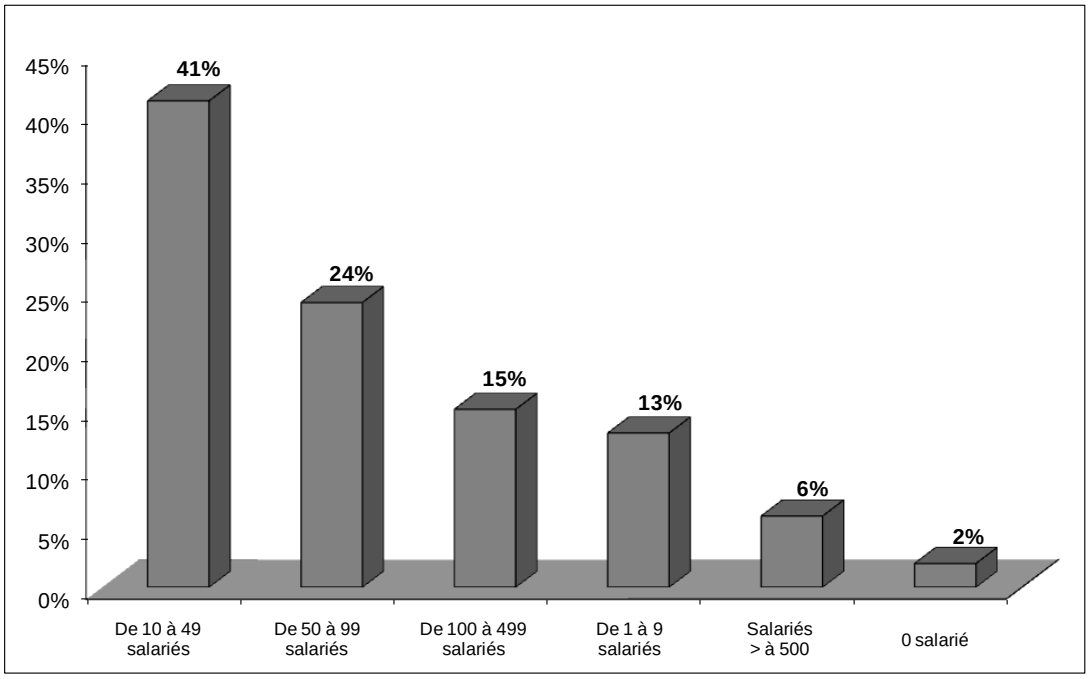
nationales ou le secteur associatif gère à lui seul près de 90% des ESMS pour personnes handicapées. Le champ du handicap est par ailleurs le secteur le plus représenté parmi les adhérents de l'URIOPSS LR (48% de ses adhérents). Aussi, en 2006, l'URIOPSS représentait 56% de l'offre privée non lucrative régionale en matière de prise en charge du handicap *(cf. annexe 1)*. Malheureusement, nous ne disposons pas de données sur le poids du handicap par rapport aux autres sous-secteurs de l'action sociale et médico-sociale en région et au niveau national.

3) Des associations gestionnaires et professionnalisées

Plus de 80 % des associations étudiées sont des associations gestionnaires d'établissements ou services sociaux ou médico-sociaux. L'échantillon est ainsi représentatif du profil des associations du secteur de manière générale.

Les associations étudiées sont fortement professionnalisées (une seule association n'emploie aucun salarié). Elles sont de taille relativement homogène en matière d'emploi. On constate en effet que plus de la moitié des associations de l'échantillon (65%) emploie entre 10 et 100 salariés. Elles emploient 128,25 salariés en moyenne (Mini : 0 ; maxi : 2200). Notons que les écarts sont relativement importants allant d'association sans salariés à des associations de très grande taille, en particulier dans le champ du handicap et de l'aide à domicile.

Figure 4 : Répartition des associations selon le nombre de salariés



4) Des associations qui concentrent des budgets importants

En 2006, le budget moyen des associations étudiées s'élevait à 3 397 065 €, ce qui est très important par rapport à l'ensemble du monde associatif. Le budget moyen des associations d'action sociale (employeurs) mis en avant par l'enquête de TCHERNONOG (2005) s'élevait en effet à 567 633 €. Cet écart s'explique par la présence d'associations au poids économique important dans notre échantillon, essentiellement gestionnaires d'ESMS (80%). Les plus nombreuses (33% de l'échantillon) sont celles dont les budgets sont compris entre 1 000 000 € et 5 000 000 €.

Cette base de données quantitative sur les associations de solidarité régionales, et dont un rapide aperçu a été présenté ici, pourra être mobilisée tout au long de la troisième partie de cette thèse pour préciser les résultats de l'enquête qualitative. Toutefois, elle sera principalement utilisée dans le cadre de méthodes d'analyse factorielles de données.

3.4.3. Les objectifs de l'analyse factorielle

L'analyse quantitative des données a été conduite essentiellement à partir d'analyses factorielles des correspondances multiples (ACM) *(cf. encadré 2)*. Le premier objectif de l'analyse factorielle était de mettre en évidence les dimensions les plus structurantes de l'espace associatif de solidarité pour l'analyse de l'interaction. Ainsi, trois analyses factorielles ont été réalisées à partir des capacités, caractéristiques et stratégies associatives *(chapitres 6 à 8)*. Ces analyses nous ont permis d'élaborer trois typologies d'association et de les situer par rapport à ces dimensions afin d'examiner les principaux facteurs de différenciation entre elles (à travers leur position par rapport aux axes). Il s'agissait de cette manière d'aboutir à une classification des associations étudiées en N groupes présentant des caractéristiques homogènes.

Dans un second temps, une analyse factorielle globale appuyée sur ces différents plans factoriels intermédiaires devait nous permettre d'étudier les relations entre ces trois dimensions. Il s'agissait d'analyser plus largement comment ces trois dimensions se combinent dans le processus interactif *(chapitre 9)*.

Encadré 2 : L'analyse factorielle des correspondances multiples (ACM)

L'ACM est une méthode d'analyse géométrique des données (AGD). Cette technique permet d'aller au-delà d'une analyse des correspondances (tableaux croisés ou de contingence) à travers l'étude d'un nombre plus élevé de variables au sein d'une même analyse. Parfois qualifiée de méthode de structuration, l'ACM permet d'élaborer des classifications ou de synthétiser un ensemble volumineux d'informations et de données. Elle se distingue ainsi des méthodes explicatives. À la différence de l'analyse en composantes principales (ACP) utilisée dans le cadre du traitement de variables de type numériques, l'ACM s'intéresse quant à elle aux variables catégorielles (ou nominales). Cela impliquait dès lors que l'ensemble des données numériques à disposition aient été recodées au préalable en tant que variables catégorielle (en n classes). L'ACM est une analyse individus × variables catégorielles. C'est sur l'analyse du nuage des individus que porte l'interprétation. L'ACM permet de construire un espace social de référence c'est-à-dire *« définir une distance entre individus statistiques à partir des variables retenues dans ce but »* (LEBARON, 2006). Les individus (ici, les associations) sont alors représentés sous la forme d'un nuage de points dans un espace multidimensionnel. Une fois l'espace de référence délimité à partir du choix des variables « actives », l'AGD fait émerger de nouveaux axes factoriels permettant de réduire le nombre de dimensions de l'espace de départ. Le graphe factoriel ainsi obtenu permet de visualiser les attractions et répulsions entre variables.

Ces différentes analyses devaient permettre de préciser l'hypothèse centrale de ce travail, à savoir celle d'une interaction se traduisant de façon différenciée selon les associations. Nous considérons en effet que l'interaction comprend différents niveaux auxquels n'ont pas accès toutes les associations de façon égalitaire. Elle s'exprime à travers la conjonction de différentes capacités politiques plus ou moins stratégiques (capacité d'initiative, capacités d'innovation, capacité de négociation politique, capacité de maîtrise de l'offre) et dont la forme la plus aboutie – à savoir la capacité de négociation politique – est aujourd'hui réduite et s'exprime de façon variable d'une association à l'autre. Elle est en effet favorisée par la combinaison d'un ensemble de caractéristiques associatives ou de ressources (qu'elles vont chercher à activer à travers le déploiement de stratégies de reconnaissance).

Conclusion du chapitre

Le positionnement de la recherche sur un territoire particulier et la méthodologie utilisée, combinant matériaux qualitatif et quantitatif, présentent de multiples intérêts pour la recherche. D'abord, le recours au qualitatif, *via* les entretiens conduits dans la première phase d'enquête et notre positionnement auprès des acteurs, permettra d'appréhender la complexité de ce champ

d'intervention. Les entretiens auprès des dirigeants associatifs permettront en effet de saisir la diversité des situations associatives, tant au regard de leur poids économique, de leur audience et territoire d'implantation, ancienneté, que des modes de régulations dont elles font l'objet. Ainsi, ils seront utiles pour préciser l'hypothèse d'interactions variables en fonction tant des contextes institutionnels et historiques, que des contextes organisationnels de chaque association. Les caractéristiques associatives étant perçues comme autant de contraintes que de ressources dans le processus interactif. De la même manière, les interlocuteurs publics, issus de différents territoires et échelons décisionnels devraient mettre au jour des approches éventuellement différentes du rôle et de la place des associations de solidarité dans la conduite des politiques locales. Aussi, ils aideront à l'objectivation des facteurs de légitimité associative. Ensuite, l'utilisation de méthodes d'analyse de données quantitatives devrait permettre de caractériser l'interaction et de mettre en évidence ses dimensions éventuellement stratégiques. Dans cette recherche en effet, le cadre et les règles ne sont pas seulement perçus sous l'angle de la contrainte pour les acteurs, mais également de l'opportunité. Ainsi, des jeux avec les contraintes sont susceptibles de se mettre en place grâce au déploiement de stratégies associatives. Au total, les allers-retours entre matériaux qualitatif et quantitatif interrogent la finesse du processus interactif tout en mettant en évidence ses dimensions structurantes ; l'objectif étant de préciser l'hypothèse d'une interaction plurielle.

CONCLUSION PREMIERE PARTIE

Cette première partie a posé le cadre d'analyse des interactions entre associations de solidarité et pouvoirs publics. Le *premier chapitre* a mis en évidence la forte articulation des associations de solidarité aux politiques sociales en raison des missions d'intérêt général qu'elles poursuivent auprès des personnes fragiles. Ces associations occupent aujourd'hui une place de premier plan dans la réponse aux besoins sociaux. Leur proximité avec l'action publique se traduit également par une structuration particulière de leurs financements, composés majoritairement de ressources d'origine publique. Aussi, à travers le développement de la fonction de « gestionnaire » d'équipements collectifs, ces associations sont peu à peu *« entrées en économie »* et se sont engagées sur la voie de la professionnalisation, ce qui leur confère un poids économique important. Nous avons vu que cette situation était susceptible de laisser place à des tensions entre le projet politique et la production de services ; ce qui vient justifier la pertinence d'une étude de ces associations dans leurs relations aux pouvoirs publics. Dans la mesure où le rôle de régulateur de l'État nous apparaît central pour comprendre le comportement actuel des associations de solidarité, la question de l'articulation entre ces deux acteurs est incontournable.

Le second chapitre a posé les fondements théoriques d'une approche en termes d'interactions permettant de penser les relations entre ces deux acteurs dans toute leur complexité. Cette perspective implique d'abord de dépasser les théories économiques standard du secteur sans but lucratif. Dans ce cadre en effet, les organisations sans but lucratif ne sont perçues qu'au seul prisme de leur dimension économique de fournisseur de services. Elles interviennent essentiellement dans des logiques de suppléance par rapport à l'État et/ou au marché, afin de pallier leurs insuffisances (HANSMANN, 1987 ; WEISBROD, 1977). Les relations entre l'État et les associations sont alors limitées à des formes de *coexistence*. L'étude de l'interaction implique également d'aller au-delà des analyses centrées sur l'*interdépendance* financière (SALAMON, 1987 ; SALAMON & ANHEIER, 1998) ; ces dernières ne prennent pas en compte la nature des relations entre associations et pouvoirs publics. Aussi, le rôle de régulateur de l'État n'est pas envisagé par ces approches. L'étude de l'interaction passe d'abord par la prise en compte de la dimension sociopolitique des associations, comme suggéré par le courant de la sociologie économique (LAVILLE, 2000 ; EVERS, 2000) qui entend étudier leur « encastrement politique » et social. D'autre part, elle nécessite d'adopter une approche située, prenant en

compte le contexte institutionnel et historique dans lequel les associations se développent et se modifient *(partie 2)*. Cependant, pour saisir la diversité des processus interactifs, il convient également de procéder à un changement d'échelle. Il est dès lors nécessaire de compléter l'analyse des formes de régulation publique à l'égard des associations par une analyse de leurs caractéristiques et comportements organisationnels. L'accent est alors porté sur les modalités de la participation associative aux processus de construction des normes – à travers l'analyse des stratégies de reconnaissance déployées –, et sur les fondements de leur légitimité (ressources stratégiques), moins explorés par la littérature socio-économique. La recherche se fonde pour cela sur une base de données originale combinant matériaux qualitatif et quantitatif *(partie 3).*

DEUXIEME PARTIE
LE CADRE CONTEXTUEL DES RELATIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS : CONTRAINTES OU RESSOURCES ?

Cette seconde partie vise à présenter le cadre contextuel des relations entre associations et pouvoirs publics et ses principales modifications à partir d'une mise en perspective historique. Cette double contextualisation, historique et institutionnelle, est très importante pour nos travaux. D'une part, elle permet d'inscrire la recherche dans la lignée des théories institutionnalistes. D'autre part, nous considérons que les transformations de l'environnement institutionnel des associations influent directement sur leur capacité à interagir avec les pouvoirs publics. C'est en effet à travers ce trait essentiel que nous nous distinguons des approches anglo-saxonnes en termes de *nonprofit sector* qui adoptent, à notre sens, une vision incomplète de la réalité du phénomène que nous souhaitons étudier. Ces interactions ne peuvent en effet se comprendre qu'à partir de leur « encastrement politique » et social.

L'étude des modes d'interactions entre associations et pouvoirs publics conduit à identifier deux périodes dans l'évolution de l'État social. Alors que durant la période de croissance des Trente Glorieuses, l'offre associative se développe de façon concomitante à l'évolution des politiques publiques dans une dynamique d'entraînement réciproque, la « crise de l'État-providence » (ROSANVALLON, 1981) amorce un basculement vers un nouveau modèle de relations entre associations et pouvoirs publics *(chapitre 4).* Elle laisse place à de nouveaux modes de régulation de l'action associative qu'il s'agira de présenter au *chapitre 5*. Ces évolution réinterrogent les règles du jeu qui gouvernaient auparavant les interactions. Dans ce contexte, la légitimité des acteurs, qui doit reposer sur de nouvelles références, reste également à reconstruire.

Chapitre IV

LE ROLE ET LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT SOCIAL ET SES REMISES EN CAUSE RECENTES

Introduction du chapitre

Au sein du second chapitre, les dimensions à prendre en compte pour une étude des interactions entre associations de solidarité et pouvoirs publics ont été mises en évidence. L'accent a notamment porté sur l'intégration nécessaire de l'analyse du contexte historique dans la compréhension de ces relations. Afin de comprendre les interactions et les causes de leurs transformations actuelles, il est en effet important de s'appuyer sur une analyse décrivant les évolutions principales du contexte politique, légal et administratif au sein duquel elles se développent et se modifient. Le chapitre qui suit propose une mise en perspective historique des relations entre ces deux acteurs. Au-delà des traces laissées par l'histoire, les interactions entre associations et pouvoirs publics s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte profondément renouvelé ayant entraîné l'apparition de nouveaux modes de coordination entre acteurs sur les territoires. La prise en compte de l'évolution du cadre et des règles est dès lors indispensable car elle revisite les modalités interactives existant entre ces deux acteurs ; l'adoption d'une approche institutionnaliste trouve ici tout son sens. Cette mise en perspective historique permet également de réaffirmer la nécessité de penser ces deux acteurs de façon simultanée et conforte l'intérêt d'un dépassement d'une approche purement économique, en tentant de saisir le rôle historique des associations dans la construction des politiques sociales.

Il s'agit au sein de ce chapitre de revenir sur les modalités progressives de structuration du secteur social et médico-social – parallèlement aux reconfigurations de l'État social – et ses remises en cause récentes dans un contexte de rationalisation des dépenses. Une attention particulière sera portée au rôle et à la place des associations de solidarité dans cette construction (4.1). Nous verrons que les relations entre ces deux acteurs sont aujourd'hui déstabilisées par des transformations de fond de l'action publique qui trouvent leur origine dans la crise de l'État-providence (4.2).

4.1. ASSOCIATIONS ET MOUVEMENT D'INSTITUTIONNALISATION

Dans cette première section, nous montrons que les associations de solidarité ont connu un processus d'institutionnalisation depuis la seconde moitié du XXe siècle dans le cadre d'un compromis particulier avec les pouvoirs publics. Il se caractérise par une intégration croissante des initiatives associatives dans les politiques d'aide et d'action sociales. Tout en contribuant à leur développement, cette reconnaissance s'accompagne en retour d'une rationalisation et d'un encadrement accrus de leurs activités et mode de fonctionnement.

4.1.1. Une fonction d' « avant-garde » dans la détection des besoins sociaux

Historiquement, l'essentiel des réponses en matière d'action sociale et médico-sociale a été le fait de l'initiative d'organisations privées à but non lucratif, d'origine caritative ou encore issues des mouvements familiaux[123] mais aussi parfois de notables locaux pionniers.

Il s'agissait d'apporter des réponses à des besoins non pris en charge par l'État et la solidarité nationale, ni par l'initiative entrepreneuriale lucrative sur le marché[124]. Le système de protection sociale qui se met en place depuis la fin du XIXe siècle trouve ses fondements principalement dans le développement de la société salariale. Toutefois, les personnes exclues de la sphère du travail restent à la marge de ce dispositif qui vise essentiellement à protéger des risques sociaux auxquels sont soumis les travailleurs (salariés, artisans, agriculteurs) et leurs familles (maladie, accident de travail, vieillesse) dans une logique mutualiste puis assurantielle. Alors que l'État prend en charge le champ de la santé, les interventions sociales destinées aux populations les plus vulnérables demeurent l'apanage des associations et des œuvres charitables ou des bureaux d'assistance et de bienfaisance.

Ce rôle central occupé par les associations dans la révélation des besoins sociaux constitue d'ailleurs l'une des quatre *« spécificités méritoires »* (ou fonctions principales) des associations de solidarité mises en avant par François BLOCH-LAINE (1994). Il distingue en effet leur fonction d'*« avant garde »* ou d'innovation sociale. Il s'agit de la capacité qu'ont les structures associatives à déceler des besoins sociaux insatisfaits. Cette fonction de précurseur dans la

[123] On pense aux associations de parents dans le champ du handicap par exemple.
[124] Le libéralisme naissant inscrit en effet le principe de secours dans la morale, l'obligation sociale et non dans le droit : l'acte de charité ne peut relever d'une logique de contrainte juridique. Le mouvement historique de sécularisation de la pauvreté convertit progressivement la bienfaisance en droits sociaux, pris en charge sous formes associatives mais dans un cadre circonscrit par l'État, lui-même tenu pour responsable dès lors que l'assistance deviendra un droit fondamental (EWALD, 1996).

détection de besoins sociaux s'explique par une plus grande proximité physique et morale de l'association avec les individus et les groupes sociaux, dont les besoins ne peuvent s'exprimer sur le marché sous forme de demande, soit précisément parce ce que la demande est mal révélée, soit parce qu'elle est non solvable.

4.1.2. Une logique extensive de développement de l'offre associative concomitante à l'évolution de l'État social

La période qui s'amorce avec la mise en place de la Sécurité sociale ne rompt pas avec la fonction d' « avant-garde » développée par les associations à cette époque. Ces dernières constituent en effet toujours de véritables laboratoires potentiels d'innovation et d'expérimentation de réponses nouvelles à partir de besoins identifiés grâce à leur immersion au sein même des populations. Néanmoins, cette étape de construction d'un système constitue un véritable tournant pour les associations notamment en matière de financements. Les financements publics vont succéder aux financements initialement privés[125]. Le développement de l'État providence va dès lors s'accompagner d'un « effet levier » pour le développement des équipements et des services associatifs.

Durant cette période de refondation de l'État-providence, les associations vont en outre bénéficier d'un creuset favorable sur le plan intellectuel. Le temps de la « refondation sociale » est venu (BOURSIER, 2000). Le social est désormais considéré comme un facteur d'entraînement de l'économie et non plus comme un coût pour la collectivité. *« La politique sociale s'impose comme un élément d'une politique d'ensemble beaucoup plus vaste, voir comme un élément de coordination d'une politique économique, d'une politique d'équipement sanitaire et social»* (BEC, 1988)[126]. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, le rôle de l'État-providence est multiple. Il se veut être le reflet d'un État fort et de son prestige mais il est également perçu comme un levier des politiques économiques. Pendant la phase de croissance exceptionnelle des Trente Glorieuses, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB s'accroît de manière continue. Le rôle essentiel de l'État-providence est alors d'accompagner la croissance (par un soutien à la demande globale et à la progression de la productivité du travail qui en découle) et de tenter de corriger quelques uns de ses aspects négatifs. La croissance du montant global des dépenses sociales orientées vers la population, s'avère relativement "indolore" et, légitimées par un mouvement social progressiste, ces

[125] Reposant sur les dons et la charité.
[126] Citée par BOURSIER (2000).

dépenses s'effectuent sans sélectivité en regard de besoins souvent inflationnistes. Ainsi, alors que la part des dépenses de protection sociale s'élevait à 16% du PIB en 1959, elle avait presque doublé pour atteindre 29% en 1984 (J-C. RAY, B. GAZIER & J-M. DUPUIS, 1988). Comme le montrent les travaux de Pierre ROSANVALLON (1990), au cours de cette période, l'État apparaît comme "l'instituteur du social", unifiant la Nation et distribuant les citoyens en différents groupes et catégories disposant chacun de statuts et de droits sociaux spécifiques.

La création de nouvelles prestations – tant du côté de la Sécurité sociale (qui va notamment contribuer au développement d'établissements pour personnes handicapées) que de l'aide sociale – va venir solvabiliser une demande potentielle ou financer directement des équipements associatifs. Dans le champ de l'enfance inadaptée par exemple, la prise en charge par l'assurance maladie des établissements pour enfants handicapés depuis un décret du 9 mars 1956[127] va bénéficier à la création de ce type de structures au cours des années 1960 (PRIOU, 2007). Ce développement s'accompagne aussi de nouvelles prestations d'aide sociale se traduisant par des aides financières (augmentation des ressources aux usagers) ou encore par un financement de l'offre. La réforme de l'Assistance publique en 1953 va notamment donner naissance à l'aide sociale à l'hébergement[128] et à la « réadaptation » sociale pour des publics traditionnellement pris en charge par des associations caritatives (vagabonds, sortants de prison, prostituées). Les CHRS sont ensuite reconnus par un décret du 20 novembre 1953.

Dès lors, la mise en place de ces différentes prestations contribue au développement de l'offre de services sociaux et au rattrapage des retards accumulés dans ce domaine, en s'appuyant sur les financements conjoints de la Sécurité sociale et de l'aide sociale. Presque inexistante au début des années 1950, l'action sociale financée par l'État représentait 27 milliards de francs (4,1 milliards d'euros) en 1980, soit 5 % du budget total de l'État. À cette aide sociale, s'ajoute, à partir de 1953, toute une série d'aides financières aux ménages dont le versement est lié à un plafond de ressources (allocation logement, allocation de parents isolés, de rentrée…) (ROSANVALLON, 1990). Cette augmentation des ressources publiques constitue un facteur important d'accroissement de l'offre associative. Cette période – parfois qualifiée de « période faste » pour les associations – va en effet être caractérisée par un développement sans

[127] Le décret du 9 mars 1956 fixe en effet les conditions de fonctionnement et de financement des Instituts Médico-Educatifs (IME) et Instituts Médico-Professionnels (IMPro).
[128] C'est donc seulement en 1953 que l'on va rompre avec l'ancienne terminologie, comme pour marquer une rupture symbolique qui accompagne la structuration du secteur. L'adoption du nouveau terme d'« aide sociale » vise ainsi à humaniser les conditions d'accès à travers le passage de la charité à une notion de *« droit ouvert au nom de la solidarité à des personnes en difficultés qui échappent au filet de la protection sociale* » (LÖCHEN, 2000).

précédent des équipements et des services fournis par ces dernières. Cette extension quantitative des interventions sociales prises en charge par les associations contribue, au cours de cette période, à la constitution d'une zone intermédiaire, de plus en plus institutionnalisée, entre l'assistance et les droits sociaux universels (prestations contributives, accordées sans plafond de ressources) qui tend à affaiblir la frontière avec les institutions de Sécurité sociale. L'offre associative participe ainsi du développement d'un État-providence de type « institutionnel », à visée universaliste, au sein duquel le principe de bien être social est ancré dans les institutions (ESPING-ANDERSEN, 1999)[129].

4.1.3. Un compromis de type corporatiste entre l'État et les associations

Pendant la phase de croissance d'après-guerre, l'offre associative se développe donc de façon concomitante à l'évolution des politiques publiques dans une dynamique d'entraînement réciproque. À travers la réglementation, l'État va venir officialiser des pratiques et types de prise en charges déjà existantes au sein des associations qui, elles-mêmes, trouvent dans ces formes de reconnaissance de nouvelles opportunités de financements et de développement. Un compromis se met alors progressivement en place entre l'État et les associations. L'État délègue la production de services sociaux aux associations tout en venant réglementer cette production et tenter d'en contenir les coûts. Se développe alors une « synergie État/marché/société civile » (LAVILLE, 1994) qui refaçonne les institutions. L'économie non monétaire est ainsi marginalisée par l'élargissement du marché et l'étatisation des initiatives les plus dynamiques[130].

On peut s'interroger sur le caractère ambigu du compromis instauré entre les associations et les pouvoirs publics à cette période alors que la pensée dominante de l'époque résidait dans l'étatisation des politiques sociales. Selon les principes républicains, l'État se positionne en effet comme le seul garant de l'intérêt général. Dans ce contexte, comment expliquer la place laissée aux associations? Cette situation inédite peut s'expliquer par le fait que le champ de l'aide et de l'action sociale constitue alors un secteur à la marge notamment du fait de la nature même des publics pris en charge, eux-mêmes exclus du marché du travail (PRIOU, 2005). Il

[129] ESPING-ANDERSEN (1999) évoque la distinction entre États-providence résiduels et institutionnels. Dans le premier modèle, "*l'État n'assume ses responsabilités que lorsque la famille ou le marché échouent*" (p34). Dans le second, sa vocation est universaliste, l'État-providence vise la population dans sa totalité.

[130] A travers leur reconnaissance comme nouveaux droits sociaux, des initiatives portées initialement par la sphère familiale ou domestique, fondées sur le don et des principes d'échanges réciprocitaires, basculent en effet vers la sphère non marchande. C'est pourquoi l'économie non monétaire est « marginalisée ».

s'agit en outre de populations présentant des besoins minoritaires, dans un contexte de croissance économique et de réduction des inégalités. Par ailleurs, l'État est davantage préoccupé dans cette période par la reconstruction du pays et la modernisation de l'appareil productif. C'est ainsi que l'on peut parler d'une forme de « subsidiarité inversée » entre l'État et les associations à cette période; les associations venant combler les lacunes de l'État-providence dans la fourniture de certains services (ARCHAMBAULT, 1999, p31).Les associations vont dès lors occuper très rapidement un espace laissé vacant. Elles vont s'organiser, se professionnaliser afin de faire reconnaître leurs intérêts et ceux des personnes qu'elles se proposent d'aider.

Effectivement, la place importante occupée par les associations s'explique par les capacités de structuration et d'unification qu'elles ont su déployer à cette époque. On ne peut évoquer cette période sans aborder le rôle décisif de l'UNIOPSS comme acteur central de la construction de ce champ d'intervention. Cette union d'associations créée en 1947 va se constituer, dans une certaine mesure, en réaction à la création de la Sécurité sociale. Pour ses promoteurs en effet, la Sécurité sociale avait vocation à se généraliser et à couvrir peu à peu les besoins de l'ensemble de la population. De cette façon, la mise en place de cette institution avait aussi pour finalité de réduire au minimum le champ de l'assistance et de pouvoir considérer celle-ci comme une procédure résiduelle de protection sociale (ROSANVALLON, 1990). Elle s'inscrivait ainsi dans une logique de rupture avec la charité, propriété des œuvres de bienfaisance. Se posait alors la question du devenir des associations qui voyaient dans la création de la Sécurité sociale un risque de marginalisation du champ de l'assistance. Aussi, la montée en charge financière que représentait la création de la Sécurité sociale risquait de contribuer à la diminution des ressources associatives, d'où la conduite à cette période d'une véritable lutte pour la reconnaissance. L'UNIOPSS s'est donc développée dans un souci de protection des œuvres charitables face à la généralisation annoncée de la Sécurité sociale (BOURSIER, 2000). Tout l'enjeu des organisations associatives qui se fédèrent en son sein est de ne pas disparaître dans ce même mouvement. C'est ainsi que s'impose l'idée d'une refondation dans le sens d'une modernisation. Il s'agit pour ces associations de créer une « troisième voie » entre la charité et le « tout public » au profit de la « solidarité » dans un souci d'adaptation à la société moderne.

Les œuvres doivent ainsi passer *« du plan de la charité au plan de la solidarité, sans rien perdre de leur originalité, de leur personnalité, de leur autonomie »*[131].

Il s'agit d'offrir des réponses structurées et coordonnées dans un souci d'efficacité tout en rompant avec des modes d'intervention parfois entachés d'un certain « archaïsme ». L'objectif est donc d'organiser et de regrouper l'action des associations de solidarité afin de la rendre plus cohérente et efficace sur le terrain. Ainsi s'amorce une phase de rationalisation et de professionnalisation du secteur. Cette professionnalisation des associations gestionnaires de services va dès lors s'effectuer au prix d'un effacement des activités bénévoles. En raison de l'accroissement de leur financement en provenance de la redistribution, elles font en effet l'objet d'une demande croissante de l'État en termes de « technicité » (connaissance des circuits pour les financements, remise de rapports sur les activités, qualification des permanents) qui contribue à renforcer le professionnalisme en leur sein (ENJOLRAS et LAVILLE, 2001). Dans le même temps, une branche professionnelle va donc se créer. On assiste à l'émergence de syndicats employeurs[132] et à la mise en place de fonds de formation dédiés à ce secteur[133].

Dès sa création en 1947, l'objectif de l'UNIOPSS était de faire reconnaître l'importance des œuvres privées qui la composent[134] et l'intérêt de leur action. La culture politique défendue, encore très prégnante aujourd'hui, est une véritable culture du compromis et de la négociation, tant entre les organisations elles-mêmes (qui ont à concilier des intérêts parfois antagonistes) qu'avec les autorités publiques auprès desquelles elle est devenue un interlocuteur de premier plan. Cette proximité avec le pouvoir lui a d'ailleurs valu d'être qualifiée de « ministère privé des affaires sociales » (ARGOUD, 1992).

4.1.4. Un développement selon une logique statutaire et catégorielle

Les associations vont dès lors participer d'une « rationalisation technique » de l'action sociale par la définition de catégories de personnes et de modes de prise en charge qui vont donner naissance et stabiliser de nombreux dispositifs encore présents aujourd'hui (IME, ESAT,

[131] Édito de Serge Oberlin, alors Président de l'UNIOPSS, dans le premier numéro d'Union Sociale en 1948. (Cité par François Boursier).
[132] Création du SOP en 1962 ou encore du SNASEA en 1964.
[133] Promofaf et Uniformation aujourd'hui devenus UNIFAF.
[134] Majoritairement d'obédiences catholiques ou issues du christianisme social.

CHRS[135], etc.). Le rôle des associations va par exemple être crucial dans l'émergence de l' « institution du handicap » (BARRAL et *al.*, 2000). La politique en direction des personnes handicapés a été le fruit du lobbying et de la pression d'associations militantes, de parents d'enfants handicapés ou de leurs familles – elles-mêmes fondées sur une catégorisation des populations (on pense par exemple à l'Association des paralysés de France dans le champ du handicap moteur ou encore au réseau UNAPEI pour le handicap mental) – parfois même au prix de conflits entre ces dernières pour faire reconnaître la « spécificité » des déficiences représentées.

Les associations contribuent ainsi à la mise en place d'un système fondé sur une logique statutaire et catégorielle (LAFORE, 2008). Les modes de prise en charge correspondent en effet à un découpage très fin des populations par catégories de publics (personnes âgées, handicapées), *« elles-mêmes redécoupées en sous catégories »* selon une logique verticale en fonction de l'âge ou encore de façon horizontale en fonction du type de handicap ou de déficience (mentale, intellectuelle, motrice, sensorielle). Le système des annexes XXIV au décret du 9 mars 1956 pour les établissements pour enfants « déficients »[136] illustre parfaitement le découpage « technico-scientifique » des populations à cette époque. Ces annexes fixent en effet des conditions particulières d'organisation et de fonctionnement des établissements, en fonction du type de déficience ou d'inadaptation.

À chaque catégorie ainsi définie selon des normes techniques et scientifiques correspond ensuite la mise en place de prestations et d'institutions adaptées auxquelles sont associés des professionnels et des modes de prises en charge spécifiques. L'institutionnalisation de ce champ d'intervention va passer par la construction de nouvelles catégories sociales fondées sur l'acquisition de droits sociaux. Elles deviennent ainsi recevables collectivement et peuvent s'inscrire dans la « grammaire publique » en tant que catégorie d'action publique. Comme le souligne NOGUES (1998, p170), *« dans le domaine de l'action sociale, la prise en compte d'un besoin passe par l'application de règles, de conventions, de lois ou de décrets précisant qui*

[135] Institut médico-éducatif, Établissement ou service d'aide par le travail (ex CAT), Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.

[136] Le Décret du 9 mars 1956 régit les conditions d'autorisation et d'agrément des établissements privés, recevant des enfants et/ou des adolescents, financés par la sécurité Sociale. Ce décret comprend un certain nombre d'annexes dont les annexes XXIV relatives à l'éducation spéciale (révisées en 1989). Au nombre de cinq, les nouvelles annexes XXIV fixent chacune les conditions techniques d'agrément des établissements dans leurs champs respectifs : l'annexe XXIV, pour la déficience intellectuelle et l'inadaptation, *l'annexe XXIV bis* pour la déficience motrice, l'annexe XXIV *ter* pour le polyhandicap, l'annexe XXIV *quarter* pour la déficience auditive et la surdité et l'annexe XXIV *quinquiès*, pour la déficience visuelle et la cécité.

peut ou qui doit être pris en charge et qui ne peut l'être. C'est donc le droit qui détermine "qui a besoin"».

Ainsi, et parallèlement à l'élargissement de la Sécurité sociale, l'offre associative se développe selon une logique extensive, progressivement étendue et spécialisée sur divers champs fonctionnels, dans une relation organisée autour d'intérêts mutuels des pouvoirs publics et des associations du secteur. Selon BARRAL & *al.* (2000), la loi de 1975 en faveur des personnes handicapées va ainsi être le résultat d'une « alliance administrative/associative » autour des grandes associations qui ont joué un rôle moteur dans son élaboration. Au sens proposé par ENJOLRAS (2005), ce mode d'interaction entre une puissance publique forte, interventionniste, et des organisations représentatives du secteur, institutionnalisées, définit un régime de gouvernance de type « corporative ».

4.1.5. La loi de 1975 : aboutissement du mouvement d'institutionnalisation ou affirmation de la régulation « tutélaire » ?

La Loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales va constituer le point d'orgue de ce mouvement d'institutionnalisation. Elle vient cristalliser le compromis mis en place à cette époque entre l'État et les associations. Comme le souligne à juste titre HAERINGER (2008, p49), la loi sociale de 1975 qui définit les conditions de la coordination des institutions sociales *« parachève un dispositif complexe intégrateur de la diversité des initiatives privées »*.

Selon Michel AUTES (2004, p21), cette loi marque *« l'affirmation du rôle de l'État dans ce domaine, d'abord conçu comme un ensemble d'interventions auprès de groupes spécifiques, ou plutôt d'individus portant des caractéristiques qui les constituent en catégories administratives relevant de dispositifs spécialisés »*. Elle vient ainsi consacrer l'État dans son rôle de régulateur et de « pivot » de l'ensemble de ces champs. Jusqu'en 1975, le secteur s'était structuré de manière « anarchique » et éclatée. De plus, *« à l'exception des IME, aucune autorisation n'était nécessaire pour créer un équipement à caractère social ; seule une déclaration prévue par la loi du 24 décembre 1971 (…) s'imposait à certains établissements privés »* (BEAUDURET & JAEGER, 2002). L'État disposait ainsi d'un pouvoir de contrôle et de régulation limité sur les structures. Elle entendait participer de l'unification et de la structuration du secteur, à travers la mise en place de règles communes, ainsi que de son autonomisation par rapport au champ hospitalier, qui souhaite se recentrer sur ses seules activités sanitaires (BEAUDURET & JAEGER, op.cit.). En intégrant la notion hybride de « médico-social », elle n'exclut pas néanmoins que

des soins soient fournis dans les institutions sociales (exemple de lits médicalisés en maison de retraite) pour une prise en charge globale des personnes. Cette loi sociale participe d'une rationalisation de son fonctionnement en venant organiser institutionnellement les établissements et services gérés par les associations pour lesquels elle fixe des règles de création communes, à travers l'instauration d'une procédure unique d'autorisation[137] (*voir tableau 12*). Les projets doivent désormais correspondre aux besoins et se conformer à des normes de fonctionnement.

Malgré leur absence du texte, qui les appréhende seulement à travers leur rôle de gestionnaire, la loi de 1975 reçoit un accueil favorable des associations qui, à cette époque, *« y voient une reconnaissance de leur action et non une instrumentalisation »* (HAERINGER, *op.cit*, p52). Toutefois, on perçoit bien que ce cadre réglementaire, même s'il ne concerne pas les associations en tant que telles, mais les établissements et services qu'elles gèrent, ouvre la voie vers un encadrement accru des associations par la puissance publique qui, nous le verrons, trouve un certain retentissement aujourd'hui.

Au cours de cette première période, la régulation de l'action associative qui se met en place est une régulation de type « tutélaire » (ENJOLRAS, 1995a ; ENJOLRAS & LAVILLE, 2001). Cette forme de régulation est caractéristique du système français reposant sur un régime d'État-providence « corporatiste » (ESPING-ANDERSEN, 1999) laissant une place importante aux associations dans la production de services tout en venant encadrer cette production. Dans ce cadre, *« la production de services est financée et encadrée par la puissance publique agissant ainsi comme "tutrice" du consommateur et du producteur »* (ENJOLRAS & LAVILLE, *op.cit*., p44). À travers des financements orientés principalement vers les prestataires, cette forme de régulation agit exclusivement sur les modalités et la structuration de l'offre. Ce type de régulation repose sur l'utilisation d'instruments de type *coercitifs* qui *« restreignent et contraignent le comportement des acteurs »* (ENJOLRAS, 2006, p187). Elle s'inscrit dans des cadres réglementaires édictés par les pouvoirs publics et met en place des obligations pour les associations principalement en matière d'utilisation des ressources publiques (en venant définir leurs critères d'allocation). Nous verrons dans le chapitre suivant que cette régulation tutélaire reste encore prédominante aujourd'hui bien qu'elle connaisse des inflexions dans deux

[137] Les établissements étaient jusque là soumis à une simple procédure déclarative.

directions principales : son durcissement d'une part et l'intégration croissante en son sein de logiques de mise en concurrence d'autre part.

À travers la mise en place de ces diverses procédures, les associations ont donc connu un processus d'institutionnalisation au cours de cette période. Selon LASCOUMES & LE GALES (op cit, p98), ce processus s'observe *« lorsque les règles et les procédures sont de plus nombreuses, gagnent en précision et deviennent réellement prescriptives »*. À cette époque, le secteur associatif social et médico-social dispose de modes d'organisations stabilisés et ses intérêts sont organisés au sein d'unions et d'instances de représentations. Il a peu a peu développé des modes d'action et des outils d'interventions particuliers au sein de ses établissements. Ses interlocuteurs publics, avec lesquels il a noué des relations régulières, se sont eux aussi spécialisés sur tel ou tel champ d'intervention.

À ce stade, il est important de s'arrêter sur les traits principaux de l'interaction entre associations de solidarité et pouvoirs publics qui se dégagent de cette première période. D'abord, bien que progressivement encadrée, la construction des réponses apportées aux personnes fragiles s'effectuait selon une logique ascendante, à partir des besoins constatés par les associations, ensuite reconnus par l'administration. Cette période est ensuite caractérisée par la croissance du montant des dépenses sociales, favorable au développement de l'activité associative. Enfin, la rationalisation de l'activité est fondée sur une logique professionnelle (voire militante) ; les compétences sollicitées chez les acteurs associatifs étant principalement techniques et dirigées sur l'intervention sociale. Néanmoins, le système que nous venons de décrire s'est vu rapidement déstabilisé par un ensemble de transformations qui inscrirons les relations entre l'État et les associations dans un nouveau contexte caractérisé par des contraintes économiques plus fortes. Ces évolutions trouvent leur origine dans la crise de l'État-providence.

Tableau 12 : Les grandes lois de structuration du champ social et médico-social

	Objectifs	Apports/nouveautés
Loi n°75-535 du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales	Unification, structuration, organisation du champ social et médico-social. Autonomisation par rapport au champ hospitalier.	Introduction du concept d' « institutions sociales et médico-sociales ». Régime commun des **autorisations** (se substitue au régime déclaratif en vigueur depuis 1971). Agrément préalable des **conventions collectives** régissant les rémunérations et conditions de travail du secteur.
Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale	Adaptation des moyens à l'évolution des besoins. Plus grande prise en compte des attentes des usagers et amélioration de la qualité des prises en charge. Meilleure coordination des décideurs et des acteurs.	Rénovation de la **planification sociale et médico-sociale** (les schémas deviennent opposables à la délivrance des autorisations, leur contenu, durée, modalités d'élaboration et d'articulation aux autres schémas sont précisés). **Évaluation** obligatoire (conditionne le renouvellement de l'autorisation) **Contrôle de l'activité** des ESMS Nouveaux outils visant à garantir le **droit des usagers** : projet d'établissement, livret d'accueil, règlement de fonctionnement, charte des droits et libertés, contrat de séjour, personne qualifiée, conseil de la vie sociale. Modification du régime de **l'autorisation.** Mise en place d'**outils de contractualisation** (conventions, CPOM) Nouveaux outils de **coopération** entre acteurs (GCSMS) Redéfinition des **règles tarifaires, comptables et financières** des ESMS. Champ de la loi élargi à de nouveaux ESMS.

Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires **dite Loi « HPST »**[138]	Mise en cohérence et réorganisation des principaux acteurs institutionnels structurant l'action sanitaire et médico-sociale. Meilleure articulation de l'offre sanitaire et médico-sociale. Amélioration de la performance des établissements.	Nouvelle procédure de délivrance des autorisations : les **appels à projet**. Modification des modalités de concertation entre les autorités et les acteurs de l'action sociale : **suppression des CROSMS,** création d'une conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA) et d'une conférence de territoire. Nouvel échelon de planification : mise en place d'un **schéma régional** d'organisation médico-sociale. **CPOM obligatoire** pour une partie des gestionnaires d'ESMS. Création d'une **Agence nationale d'appui à la performance** (ANAP). **Réorganisation des décideurs** (création des ARS).

Source : Auteur. D'après Bauduret & Jaeger (2002) et Formation URIOPSS LR - Loi HPST (2010)

[138] Seul le volet de la loi impactant le secteur social et médico-social est étudié ici.

4.2. UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL EN MUTATIONS : CRISE DE L'ETAT PROVIDENCE ET TRANSITION VERS UN NOUVEAU MODELE D'INTERACTIONS AUX POUVOIRS PUBLICS ?

Avec l'installation dans la crise, la fin des années 1970 est marquée par la montée de difficultés et de tensions dans le fonctionnement du système de protection sociale. La volonté de maîtrise des dépenses s'accompagne d'un changement de méthode en vue de rationaliser l'action publique. Elle va donner naissance à de nouveaux modes d'interactions entre associations et pouvoirs publics qui vont dès lors s'inscrire dans un contexte de maîtrise des ressources.

Ce contexte trouve son origine dans ce que l'on nomme communément la crise de l'État-providence (ROSANVALLON, 1981) caractérisée par une triple dimension. Elle se traduit tout d'abord par une crise financière. Le système de protection sociale ne parvient pas à engendrer des recettes capables de couvrir l'ensemble des dépenses sociales et de santé. Or, la situation de chômage structurel et, plus largement, la « nouvelle question sociale » donne naissance à de nouveaux besoins à prendre en charge. Ensuite, l'action de l'État est jugée inefficace et trop coûteuse. Le système traditionnel de protection sociale fondé sur l'emploi trouve ses limites et apparaît inadapté dans un contexte de chômage de masse et de mondialisation. Il doit désormais se recentrer sur les « publics cibles » considérés comme prioritaires c'est-à-dire sur les populations les plus défavorisées (MURARD, 2004). Enfin, l'État-providence traverse une crise de légitimité. L'administration et ses « lourdeurs » bureaucratiques sont en effet dénoncées. L'opacité des dépenses publiques suscite en outre des questions quant à l'usage des fonds issus de la solidarité nationale.

Ainsi, alors que dans la période précédente, le contexte économique et politique autorise un développement « extensif » de l'action sociale (GAZIER, 2001). A partir du milieu des années 1970, un basculement s'opère vers un mode plus « intensif » qui va progressivement transformer les acteurs, leurs stratégies et leurs relations. Au sein du développement suivant, nous identifierons les principaux axes de ces transformations structurelles susceptibles de modifier les interactions entre associations et pouvoirs publics.

4.2.1. La gouvernance territoriale : des interactions dans un monde complexe

Les critiques adressées à l'État dans sa capacité à gouverner la société vont laisser place à de nouveaux modes d'organisation de l'action publique. À la vision d'un État hiérarchique et centralisé va se substituer une véritable « gouvernance territoriale » des politiques de solidarité. Ce nouveau cadre d'action va principalement être impulsé par les lois de décentralisation – qui entendent rapprocher le pouvoir des citoyens dans un souci de proximité et de démocratie participative – mais également par une évolution des besoins et demandes des usagers. En rompant avec les équilibres antérieurs, ce changement de cadre va très vite inviter les associations à repenser leurs modes de coordinations à l'action publique afin de participer au « dialogue social territorial » (JOBERT, 2005).

1) Les acteurs publics ou le règne de la complexité : des compétences enchevêtrées

Le paysage issu des lois de décentralisation est particulièrement complexe. Ce champ fait intervenir une multiplicité d'acteurs aux compétences enchevêtrées[139]. De plus, il implique l'intervention de différentes autorités publiques positionnées aux différents échelons de la hiérarchie des institutions (national, territorial, local et même européen).

C'est la loi du 6 janvier 1986 qui va adapter, dans le cadre de l'acte I de la décentralisation, la législation sociale à la répartition des compétences entre l'État et les départements issue de la loi du 22 juillet 1983. Les lois de décentralisation confient des responsabilités accrues aux Conseils Généraux qui deviennent les principaux interlocuteurs des associations d'action sociale. Ils sont désormais compétents en matière d'aide sociale à l'enfance, aux personnes âgées (à domicile ou en établissements), à l'hébergement des personnes adultes handicapés. À ses côtés, l'État reste compétent pour les établissements qu'il finance au titre de l'aide sociale de l'État (les ESAT et les CHRS) et pour ceux financés par l'assurance maladie[140]. Des compétences conjointes sont prévues pour certains établissements financés à la fois par l'aide sociale départementale et l'assurance maladie[141].

Les lois de décentralisation instituent donc une logique *« qui confie à l'État tout ce qui relève de l'exercice de la solidarité nationale, aux départements tout ce qui relève de l'aide sociale et*

[139] Cette complexité, typique du secteur social et médico-social, s'inscrit ainsi en contradiction avec la logique de « bloc de compétence » qui prévalait à l'origine des lois de décentralisation.
[140] Centres d'accueil pour personnes alcooliques, Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) par exemple.
[141] Foyers d'accueil médicalisés (FAM) par exemple.

de l'action sociale » (AUTES, 1994, p122). Rappelons que l'aide sociale – l'un des socles de la politique d'action sociale qui a succédé à l'Assistance publique – concerne les personnes exclues du marché du travail et qui ne peuvent subvenir seules à leur besoin en raison de leur âge, de leur handicap, maladie ou difficultés sociales. Elle constitue une prestation non contributive. En principe, le droit à l'aide sociale est un droit subjectif qui s'apprécie en fonction de la situation des personnes (droit non universel). La Sécurité sociale prend quant à elle en charge les risques sociaux des personnes qui travaillent et leur famille (maladie, invalidité, vieillesse) et repose sur une logique assurantielle (PRIOU, 2007, p89).

Au niveau local, la régulation du secteur fait ainsi intervenir trois acteurs principaux : l'État (*via* les DDASS et DRASS), les Conseils généraux et les organismes de Sécurité sociale (CRAM)[142]. Malgré ces grandes lignes de partage (aide sociale/solidarité nationale) censées régir le système, la répartition des compétences demeure particulièrement complexe. Au sein d'un même secteur, la régulation peut changer en fonction de critères objectifs et modifier les interlocuteurs en présence (selon des critères d'âge ou encore de types ou catégories de handicaps). La répartition des rôles entre les autorités chargées de la décision, du financement et du contrôle illustre bien l'enchevêtrement des régulations de ce champ (JAEGER, 2007).

Elle est en effet caractérisée par un fractionnement des responsabilités (de la conception de la politique, en passant par la planification jusqu'à la délivrance des prestations) qui implique l'intervention de différents niveaux d'intervention publique pour une même politique. Dans de nombreux cas, le décideur et le financeur ne sont pas la même instance, ce qui accentue les difficultés de compréhension de la cohérence d'ensemble. À ce titre, le champ du handicap est très significatif. Alors que le président du Conseil général, chargé d'arrêter le schéma d'organisation sociale et médico-sociale au niveau départemental, est compétent en matière de planification[143], le représentant de l'État au niveau départemental intervient quant à lui au niveau de la tarification de certaines structures. Il détient en effet l'autorité tarifaire pour les crédits médico-sociaux relevant de l'assurance maladie. Le représentant de l'État au niveau régional élabore les PRIAC (outils de programmation financière). La CRAM intervient au niveau du suivi des établissements dont le budget relève de l'assurance maladie et, enfin, la

[142] Dans cette section, nous présentons la répartition des compétences à l'œuvre au moment de la réalisation de l'enquête empirique et de la rédaction de la thèse. En 2010, ces trois acteurs étatiques ont été intégrés aux nouvelles Agences régionales de santé (ARS). Ces évolutions s'inscrivent dans le droit fil de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et du *New public management* qui seront présentés au point 4.2.3. Ces évolutions ne remettent pas en cause les grandes lignes de partage présentées ici.

[143] Il met également en place les commissions donnant l'accès aux droits et aux aides et s'assure de l'effectivité de la réponse apporté, en sa qualité de président de la Maison départementale des personnes handicapés (MDPH).

« la CNSA, qui intervient directement pour fixer, in fine des enveloppes régionales et départementales limitatives et s'assurer de leur suivi » (IGAS, 2008). Cette complexité est parfois accrue par des doubles, voire triples financements des établissements sociaux et médico-sociaux.

Alors que l'une des principales ambitions de la décentralisation était de réduire la complexité liée aux « financements croisés », elle a accru davantage la complexité du fonctionnement de l'action sociale et engendré une perte de lisibilité du système en faisant intervenir une multiplicité d'acteurs. Différents rapports de l'IGAS soulignent cette imbrication croissante des différents acteurs dans le champ des politiques d'aide et d'action sociales : *« Un premier niveau d'analyse confirme le constat de l'enchevêtrement des acteurs en matière d'aide et d'action sociales : dans toutes les politiques analysées, (enfance, famille, personnes âgées, personnes handicapées, lutte contre l'exclusion), tous les acteurs (État, collectivités territoriales, organismes sociaux) interviennent peu ou prou. Ils sont présents dans au moins un des registres majeurs de l'action publique depuis la conception ou le financement des dispositifs, jusqu'à la délivrance des prestations aux publics, en passant par la planification… cette présence pouvant être constatée à tous les échelons territoriaux : national, régional, départemental et infradépartemental. »*[144]

L'acte II de la décentralisation (à travers la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) a pourtant tenté de remettre de l'ordre dans ce système en positionnant les Conseils Généraux comme collectivité « chef de file » en matière d'action sociale et médico-sociale[145]. Ils deviennent ainsi les seuls responsables de l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (prérogative qu'ils exerçaient jusque là conjointement avec l'État) et considérés comme les plus légitimes pour intervenir dans ce domaine notamment du fait de leur « proximité » avec les publics concernés. Leurs missions sont redéfinies : ils exercent désormais un nouveau rôle de coordination et de redéfinition des politiques locales. Les associations – dont l'État était jusque là le principal interlocuteur – doivent désormais « composer » avec les collectivités territoriales et un pouvoir politique des élus renforcé. Dans ce contexte, le Conseil général constitue un acteur pivot. Notons que cette

[144] IGAS (2006), *Contribution à la cartographie de l'action sociale*. Cité par IGAS (2008), *Les politiques sociales décentralisées,* Rapport annuel 2007-2008, La documentation française, novembre 2008, 169p.

[145] La création des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) par la loi handicap de 2005 s'inscrivait également dans cette logique de simplification. Ces dernières avaient en effet pour vocation de devenir des « guichets uniques » pour les personnes handicapées à travers la centralisation au sein d'un même lieu de l'ensemble des acteurs et des prestations rendues à l'usager (de l'ouverture des droits à l'élaboration d'un plan d'aide et l'accompagnement).

nouvelle forme de territorialisation des politiques et ce rôle accru du département pose la question de la solidarité nationale et de l'égalité de traitement entre citoyens vivant sur des territoires différents (car dotés de moyens financiers différents selon la richesse des départements) et des choix de politiques publiques différents selon les territoires[146]. Cependant, bien que renouvelé, le rôle du pouvoir central demeure important. Dégagé des contraintes de gestion (planification, délivrance des prestations, contrôle), il conserve un rôle de "cadrage" et de normalisation important qui s'effectue de façon plus ou moins marquée selon les secteurs[147]. Par la production de normes nationales, il fixe les grandes priorités ainsi que les enveloppes financières (sous formes d'enveloppes régionales limitatives) dans un contexte de rationalisation des dépenses.

Selon Michel Autès, la décentralisation est avant tout une « décentralisation de gestion ». *« Certes, la décentralisation confie de larges responsabilités politiques aux départements, mais dans des limites qui encadrent strictement leur capacité d'initiative, sans que ceux-ci se soient donnés les outils politiques leur permettant de négocier ce cadre ».* Même si la décentralisation supprime toute tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre, *« l'État conserve une initiative de direction et d'impulsion ».* Ces analyses sont confirmées par les positionnements des associations. Selon ces dernières, le rôle de « chef de file » du Conseil Général n'est jamais vraiment assumé. Ce dernier est encore réinterrogé aujourd'hui par la loi HPST à travers la mise en place de schémas régionaux pilotés par les ARS. Avec la RGPP, c'est en effet l'échelon régional qui est privilégié.

Dans ce contexte, les associations dénoncent une mauvaise articulation des politiques associée à un défaut de coordination des décideurs[148]. Selon elles, *« l'État central doit conserver ses missions de définition de la politique publique, de son contrôle et de son évaluation. Il doit être doté des moyens correspondants. La mise en œuvre de ces politiques peut être confiée à des agences, administrations déconcentrées, collectivités locales ou organismes de Sécurité sociale ».*

Face à ces critiques, de nombreux chantiers sont en cours qui visent à simplifier la nomenclature. Ce paysage complexe a évolué dans le cadre de la RGPP qui recompose

[146] Un rapport de l'IGAS (2008) constate que les politiques sociales décentralisées sont très inégales d'un département à l'autre. Il réclame notamment des « données statistiques standard » pour y remédier.
[147] Même si la décentralisation supprime la tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre.
[148] UNIOPSS (2007a), « Réformes de l'État et décentralisation : les attentes des associations », Plateforme politique réalisée à l'occasion des élections présidentielles, Février.

l'organisation des acteurs intervenant dans le champ des politiques de solidarité. Dans ce nouveau contexte, de nouveaux équilibres et articulations devront être trouvés. Une nouvelle césure s'est en effet installée entre, d'un côté, ce qui relève des ARS (« pôle sanitaire et médico-social ») et, de l'autre, des collectivités territoriales et des directions de la cohésion sociale (DRJSCS) (« pôle social ») *(Cf. tableau ci-dessous).*

Tableau 13: Champ couvert par les ARS et DRJSCS

ARS	DRJSCS
- Médico-social pour sa part financée assurance-maladie (personnes âgées, personnes handicapées, addictologie…) - ESAT - Soins de ville/ambulatoires - Établissements de santé - Veille et sécurité sanitaire (certaines compétences) - Certaines compétences en matière de formation détenues par l'État.	- Lutte contre les exclusions (Pilotage des CHRS, samus sociaux, boutiques de solidarité…) - Certaines compétences en matière de formation détenues par l'État - Jeunesse et sports - Vie associative…

Source : Formation URIOPSS LR - Loi HPST (2010)

De cette répartition des compétences découle ainsi une grande complexité tant pour les opérateurs que pour l'usager. L'analyste rencontre ainsi certaines difficultés à percevoir les logiques qui prévalent au sein de ce partage et se heurte à des problèmes d'objectivation des relations entre acteurs.

Cette complexité, essentiellement liée à la multiplicité des acteurs parties prenantes sur les territoires est appréhendée à travers la notion de « gouvernance territoriale » dans les politiques publiques (EME, 2005). Le terme de gouvernance est polysémique. Au niveau de l'analyse de la décision publique (locale, nationale), le concept de gouvernance peut être utilisé *« dès lors que le pilotage des politiques s'opère dans des États fédéraux ou à décentralisation très poussée, dans lesquels les compétences et les initiatives sont fragmentées »* (GAUDIN, *op. cit.*, p11). Tandis que le gouvernement incarne une conception hiérarchique et centralisé du pouvoir ; la gouvernance suggère un pouvoir décentralisé (au sens de "distribué") et partagé par une pluralité d'acteurs (publics ou privés, officiels ou informels, institutionnels ou associatifs). Elle permet de rendre compte des interrelations entre intérêts publics et privés et des mécanismes de production de normes qui en découlent.

Cette nouvelle manière de penser l'action publique est ainsi envisagée pour mettre en avant la diversité des acteurs et des niveaux à prendre en compte. Au-delà, *« cette problématique met*

désormais l'accent sur les formes horizontales d'interactions entre acteurs, les interdépendances, l'autonomisation des acteurs et des réseaux par rapport à l'État, les processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, les formes renouvelées de négociations ». (LASCOUMES & LE GALES, *op cit*, p21). On perçoit bien que ces logiques complexes laissent place à de nouvelles références que les associations doivent se réapproprier dans le cadre de leurs relations aux pouvoirs publics.

2) Les associations dans la gouvernance territoriale : des modes d'action à revisiter

Avec la décentralisation, une nouvelle donne s'impose en effet aux associations qui doivent désormais composer avec une multiplicité d'interlocuteurs dans la conduite de l'action. Elles doivent ainsi être en mesure de convoquer une diversité de registres de légitimité, face à des acteurs publics aux principes d'action différents, voire opposés *(cf. encadré 3)*. Ce cadre d'action complexifié ouvre ainsi la voie à des stratégies de légitimation multiples pour les associations.

Encadré 3 : Conseils généraux et DDASS : logique territoriale versus logique gestionnaire ou comptable ?

Par exemple, la politique à l'égard des nouveaux outils de coopération issus de la loi du 2 janvier 2002 est révélatrice d'approches et de logiques d'intervention parfois contrastées entre Conseils Généraux et DDASS. Sur ce territoire, les objectifs de la coopération sont différents pour ce représentant du Conseil Général[149] et celui de l'État (DDASS #1). Là où le premier envisage la coopération dans une logique territoriale et partenariale, le second développe une approche plus *« rationnelle et comptable »*. Pour le Conseil Général, les nouveaux outils de coopération devraient permettre de tendre vers une *« organisation territorialisée »* grâce à la création de partenariats transversaux et, au final, de répondre aux besoins à travers une *« cohérence territoriale »* et l'organisation d'une complémentarité entre opérateurs dans la construction des réponses, et ce dans une logique de réciprocité et de *« gagnant gagnant »* dans les relations avec les acteurs associatifs. Il s'agit en outre de lutter contre les situations de monopoles de certaines associations. La coopération est ainsi perçue comme un moyen de préserver les petites associations par la mutualisation des moyens (informatique, GRH, etc.) et de maintenir ainsi la diversité du tissu associatif. Pour le représentant de l'État, la cohérence territoriale ne constitue pas une condition *sine qua non* même si elle constitue un « plus » à une coopération réussie. Cette dernière est alors davantage perçue comme un outil de au service d'une *« logique comptable »*. L'atteinte d'une *« masse critique »* importante, notamment en termes de personnel, devrait ainsi favoriser la réalisation d'économies et de *« gains de productivité »* et garantir davantage de souplesse pour les opérateurs en matière de gestion. Pour ce Conseil Général au contraire, la *« rationalisation »* et la *« bonne utilisation des moyens »*

[149] Directeur de la solidarité départementale #1.

est également à prendre en compte mais de manière secondaire. Des logiques clairement opposées apparaissent ici entre une logique de *« coopération comptable »* et une *« logique de coopération de projet »*.

En outre, les principaux relais des associations se trouvent désormais au niveau local alors qu'elles étaient jusque là principalement liées aux politiques nationales. Elles avaient d'ailleurs mis en place des modes d'organisations adaptés à ces circuits à travers l'adoption de structurations nationales agissant dans des logiques hiérarchiques et descendantes. Les associations sont ainsi appelées à revisiter leurs manières de se positionner localement dans le cadre de partenariats nouveaux. Il en résulte que *« la décentralisation ouvre un nouveau contexte où les acteurs des politiques sont appelés à définir entre eux des objectifs et des mécanismes contractualisés dans le cadre de partenariats »* (AUTES, *op. cit.*).

Les schémas vont constituer la traduction principale de ce nouveau modèle d'action sociale territoriale, modèle qui implique une révision en profondeur des méthodes d'élaboration des politiques. En effet, ce mouvement invite au décloisonnement des acteurs et au dépassement des logiques de structures qui prévalaient dans la période antérieure[150]. Dans ce cadre, le territoire est progressivement perçu comme une nouvelle dimension à prendre en compte et à définir dans la conduite de l'action. Ce nouveau cadre d'action territorialisé est ainsi susceptible d'entraîner le déploiement de nouvelles stratégies d'action chez les associations. Aussi, cette « nouvelle donne » pourrait laisser place à des interactions variables selon les territoires. L'analyse des positionnements associatifs dans la 3ème partie de cette thèse permettra d'éclairer ces dimensions.

4.2.2. De nouvelles finalités de l'action : vers une logique du « service »

L'évolution des fondements normatifs de l'action associative apparaît en outre comme un facteur susceptible d'entrer en ligne de compte dans la compréhension du positionnement associatif. En effet, ces nouvelles finalités de l'action invitent là encore les associations à s'engager dans des mouvements d'ouverture et de partenariat avec d'autres.

Face à la montée de la précarité et à la « nouvelle pauvreté » liées notamment à la crise économique et à la progression du chômage, désormais qualifié de « structurel », les populations à prendre en charge changent de visage. Les catégories de publics qui avaient structuré l'action sociale et médico-sociale demeurent ; néanmoins, elles s'élargissent à des

[150] Dans la mesure où, nous l'avons dit, il remet en cause le fonctionnement traditionnel des associations en terme d'établissements et de services.

cibles nouvelles. Un certain nombre de personnes se trouvent en effet exclues du marché du travail alors même qu'elles seraient en capacité d'y accéder. Pour CASTEL (2009), ce changement opère le *« passage de la précarité au précariat »* qui remet en cause la distinction classique, et aux fondements de l'intervention sociale, entre personnes incapables de travailler et personnes au travail, ce qui contribue à une perte de sens de la notion d'assistance du fait de *« l'existence de gens qui se trouvent dans une position intermédiaire entre travail et demande d'assistance. Il s'avère que le travail n'assure plus pour eux l'indépendance économique et sociale. Désormais, les frontières se brouillent entre travail et non-travail, entre travail et assistance.* (…) *il y a des publics qui sont dans le hors-travail sans être incapables de travailler».*

Dans le même temps, on se rend compte que la précarité est le résultat d'un processus aux facteurs multiples (famille, travail, santé…). Dans ce contexte, et même si la spécialisation va perdurer dans certains champs[151], la logique catégorielle et statutaire de découpage des populations qui avait dominé l'action sociale et médico-sociale jusqu'alors apparaît de plus en plus inadaptée. Il s'agit de s'affranchir des modes de prise en charge classiques par l'invention de nouvelles formes d'interventions adoptant une dimension globale et individualisée des personnes et des difficultés auxquelles elles sont confrontées. En effet, si la vocation initiale des politiques d'assistance était de répondre à des besoins premiers de subsistance, il semble qu'aujourd'hui, les politiques aspirent davantage à satisfaire des « besoins de vie sociale » (PRIOU, 2007). Dès lors, les objectifs de l'action se transforment. Il ne s'agit plus de « réparer » les conséquences d'un écart à la norme mais de permettre aux personnes d'accéder au travail et, plus largement, de participer à la vie sociale. Les problématiques à prendre en compte ne proviennent plus uniquement des caractéristiques de l'individu lui-même et de ses "déficiences" individuelles mais émanent de l'articulation plus ou moins difficile de l'individu avec son environnement (familial, scolaire, social, professionnel, etc.). Selon LAFORE (2008), ce changement traduit le passage d'un « modèle réparateur » à un « modèle intégrateur » au sein duquel il convient de donner aux individus les moyens de leur socialisation par des dispositifs d'insertion et de « gestion » de leur trajectoire, désormais chaotique. Le champ de l'aide aux personnes les plus démunies est révélateur de ce changement dans les finalités de l'action sociale. Au-delà de la mise à l'abri des personnes en CHRS, la prise en charge se diversifie

[151] De nouvelles unités spécialisées sont par exemple encore créées pour certaines problématiques très spécifiques (Alzheimer, enfants autistes…).

vers des mesures d'accompagnement social vers le logement ou encore vers l'emploi *(voir encadré 4).*

Encadré 4 : Nouvelle question sociale et évolution de l'activité : Un exemple dans le champ de la lutte contre les exclusions

Au sein des associations étudiées, l'évolution des services proposés est le reflet de ce changement de problématiques de l'action sociale, en particulier dans le domaine de la prise en charge des personnes en situation d'exclusion. Les associations gestionnaires de CHRS ont ainsi connu un développement de leur activité correspondant à l'évolution des problématiques et de la « question sociale ». Dans le but d'apporter des réponses dans l'urgence aux nouveaux besoins (taux de chômage élevés, précarisation de l'emploi, crise du logement…), elles ont développé de nouvelles capacités d'accueil et des outils hors du cadre juridique des CHRS. Ainsi, les activités menées par ces associations sont le reflet d'une succession et d'une superposition de dispositifs « créés » au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles formes de précarité. Elles ont ainsi connu un mouvement de diversification de leurs sources de financement (phénomène qui se retrouve sur l'ensemble des CHRS) et, dans le même temps, une ouverture vers de nouveaux publics.

Deux phases sont par exemple venues marquer le développement de l'association LCE30. Dans un premier temps (de sa création en 1978 à la fin des années 1980) cette association travaillait avec un public de « sortants de prison » ainsi que des « vagabonds et des routards ». La création de cette association correspondait au départ à une réponse à un besoin très spécifique propre à cette période *« où l'on avait de gros problème de réinsertion des personnes sortant de prison »*. La prise en charge s'inscrivait dans une approche passive, *« presque dans un assistanat des personnes »*. La seconde phase de développement de cette association correspond à une *« ouverture vers le monde de l'économique »* et une professionnalisation des équipes. A ce moment là, la question sociale s'ouvre à la problématique de l'emploi. Cette période correspond au développement de dispositifs publics et de cadres réglementaires sur les entreprises d'insertion s'inscrivant dans des politiques dites « actives » de lutte contre le chômage. L'association va connaître un véritable changement de cap à travers l'intégration de la dimension professionnelle dans les processus d'insertion. La réinsertion sociale ne peut passer sans une réinsertion professionnelle. *« Les entreprises d'insertion deviennent à la mode »* et cette nouvelle dynamique réglementaire va être saisie par l'association. L'association va dès lors développer une approche plus « active » de la prise en charge et se tourner vers *« un accompagnement plus socioprofessionnel »* des personnes accueillies. Dans le même temps, elle va connaître une ouverture vers de nouveaux publics s'éloignant de ceux accompagnés initialement. Il s'agit désormais de *« s'occuper des personnes les plus en difficulté – mais pas choisies comme les routards et les vagabonds - mais plutôt des gens en situation de grande précarité économique et sociale »*.

Dans le champ du handicap, ce changement de cadre normatif engendre par exemple une priorité donnée au maintien en milieu "ordinaire" et à l'intégration scolaire, avec le développement de SESSAD[152] notamment qui tendent à se substituer peu à peu à des prises en charge par des institutions telles que les IME et les ITEP[153]. La préférence est donnée aux formules d'externat et de semi internat, aux micro-structures et d'accompagnement, aux équipes mobiles et pluridisciplinaires. Ce mouvement de « désinstitutionalisation » participe ainsi d'une déconstruction du système antérieur fondé sur des prises en charge « à part », en établissement pour laisser place au règne du « service » qui implique souplesse, décloisonnement et adaptation à la demande des usagers. La récente « recommandation » de l'Agence nationale de l'évaluation sociale et médico-sociale (ANESMS) qui préconise l'ouverture des établissements sur leur environnement[154] est symptomatique de ce changement de paradigme de l'action sociale.

Cette évolution du cadre normatif s'incarne également dans une plus grande prise en compte de l'usager à travers son projet de vie. Ceci va d'ailleurs s'inscrire dans la réglementation et en particulier dans la loi de 2002 qui met en place différents outils relatifs au droit des usagers (livret d'accueil, le projet personnalisé, etc.). Cela correspond à une individualisation des politiques sociales pour lesquelles le « libre choix » des usagers devient l'objectif à atteindre[155]. Celui-ci tend désormais à être placé au centre du dispositif. Il va donc falloir proposer un panel de réponses adaptées à ses attentes ; d'où la promotion actuelle par les autorités publiques d'une diversification des modes de prise en charge. Notons que cette nouvelle logique conduit à des tendances paradoxales : d'un côté, l'encadrement accru favorise l'uniformisation par la normalisation de l'action associative alors que, de l'autre, la DGAS[156] prône une diversification des prises en charge et du « sur mesure » pour les usagers.

Cet ensemble d'éléments va à son tour nécessiter un travail en complémentarité entre différents acteurs susceptibles de donner lieu à de nouvelles pratiques sur les territoires. La prise en compte du territoire et des acteurs qui le composent – de leurs spécificités et de leurs compétences – apparaissent désormais incontournables. Du changement des finalités de l'action

[152] SESSAD : Services d'Éducation Spécialisée et de Soins à Domicile
[153] ITEP : Institut Thérapeutique Éducatifs et pédagogiques
[154] ANESM (2008), « Ouverture de l'établissement à et sur son environnement », *Recommandation de l'ANESM,* décembre 2008. Document téléchargeable sur le site : http://www.anesm.sante.gouv.fr/IMG/pdf/reco_ouverture.pdf
[155] Dans la même logique, un certain nombre de réformes récentes mettent l'accent sur les « droit et devoirs des bénéficiaires » (cas par exemple du Revenu de solidarité active, RSA).
[156] DGAS : Direction générale de l'action sociale. Aujourd'hui remplacée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

découle ainsi une nouvelle conception de la production de services coordonnés sur les territoires. Le travail en réseaux, la contractualisation et les partenariats entre acteurs semblent alors s'imposer en tant que nouvelles exigences à prendre en compte par les associations dans la conduite de l'action.

4.2.3. Contrainte gestionnaire et nouveau management public

Parallèlement à ces nouvelles logiques, la remise en cause de l'État-providence a entraîné une transformation des normes d'action publique vers une logique de l'efficience. En effet, dans le but d'acquérir une plus grande légitimité face aux critiques qui lui étaient adressées, l'État a été contraint de modifier ses modes d'action, de se « moderniser ». Il va dès lors se lancer dans un mouvement de rationalisation de son mode de fonctionnement et de maîtrise des coûts.

Alors que la LOLF[157] visait à moderniser la procédure budgétaire de l'État par le passage – à l'instar des modèles anglo-saxons – d'une culture de moyens à une culture de résultats, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) – lancée en juillet 2007 par le Président de la République – s'intéresse quant à elle à la réforme de son organisation et de ses missions afin d'optimiser le fonctionnement de chaque politique dans un contexte de déficits publics persistants et d'un objectif de retour à l'équilibre des comptes publics initialement fixé à l'horizon 2012. Il s'agit de procéder à une « remise à plat » de l'ensemble des politiques publiques, au crible d'une question simple: *« Comment faire mieux et moins cher ? »*. La RGPP se donne comme objectif de *« concilier l'amélioration du service public lorsqu'elle est nécessaire avec l'économie de moyens dès qu'elle est possible. Ceci passe à la fois par des gains de productivité de l'administration (en réalisant le non remplacement d'un fonctionnaire d'État sur deux partant à la retraite) et par une meilleure utilisation de chaque euro d'argent public »*[158]. L'objectif affiché est donc de maîtriser les dépenses publiques et d'en limiter la croissance, à travers la réalisation d'un certain nombre d'économies, tout en renforçant la qualité de l'action publique. Cette réforme va passer notamment par une réorganisation de l'État aux niveaux national (réorganisation des Directions de l'administration centrale et fusion de certaines missions et agences) et local (restructuration des Directions régionales et départementales). Dans le secteur sanitaire et médico-social, la mise en place récente des

[157] Loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).
[158] Dossier du premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007. Document disponible sur le site : http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/dossier_CMPP1-12_decembre_2007.pdf

Agences Régionales de Santé (ARS) dans le cadre de la loi HPST de juillet 2009[159] a pour finalités la mise en cohérence et la réorganisation des principaux acteurs institutionnels structurant l'action sanitaire et médico-sociale (ARH, DDASS, DRASS, CRAM) dans un souci d'efficience et de meilleure articulation du sanitaire et du médico-social. Ce phénomène d'« agencification » – terme utilisé par les politistes pour désigner le phénomène d'externalisation de certaines des missions de l'État, notamment de régulation, à des organismes indépendants, mais de nature administrative – est symptomatique du *New public management* (NPM). Il repose notamment sur une responsabilisation des acteurs à tous les échelons administratifs.

Cette logique gestionnaire, que certains qualifierons d' « idéologie » (DE GAULEJAC, 2005), irrigue le discours de l'ensemble des agents de l'État. Ainsi, lors d'une manifestation sur la réforme de l'État organisée par l'UNIOPSS, cet inspecteur de l'IGAS et chargé de mission au ministère des affaires sociales affirmait que l' *« on ne peut pas accroître la santé de la population sans maîtriser les dépenses de santé »*[160]. Selon lui, les réformes se situent dans un double objectif *« social et managérial »*. Lors de ces mêmes journées, le directeur de l'ARH alors en poste affirmait que les ARS entendent *« passer d'une culture de moyens à une culture de résultats »*.

Dans ce contexte renouvelé, les référentiels gestionnaires de la performance deviennent prédominants[161]. L'intégration de critères de gestion empruntés au secteur privé apparaît donc rapidement comme une réponse aux critiques formulées à la bureaucratie étatique et à la logique de "guichet" dans les politiques sociales.

Les transformations du paysage institutionnel en cours traduisent ainsi un souci d'efficience directement inspiré du *New Public Management* au sein duquel la performance publique devient une finalité (PETTIGREW & *al.*, 1996). Ainsi, les choix effectués à travers l'introduction d'indicateurs de performance ou encore de normes et de standards vont dans le sens d'une technicisation de l'action publique et de sa dépolitisation (afin notamment de dégager la responsabilité des gouvernements) (WEAVER, 1989).

[159] Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite « Loi HPST ».
[160] Alain LOPEZ in. « Mutations dans la santé et l'action sociale, Miser sur les territoires et une nouvelle régulation ? », La Grande Motte, *Colloque UNIOPSS*, 18 juin 2009.
[161] Cette logique se diffuse aujourd'hui jusqu'à la création de nouvelles instances de pilotage dédiées à la recherche d'efficience telles que l'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP).

Au niveau associatif, cette nouvelle logique va se traduire par une demande sociale forte en termes d'efficacité et d'optimisation des coûts, mais également de transparence des associations ; ce qui vient renforcer l'encadrement et la normalisation de ce secteur mais également le recours croissant à des outils d'intervention de nature concurrentiels. Ces deux mouvements parallèles vont s'opérer par le biais de différentes modalités de régulation de ces services et équipements (autorisation, qualité, financements) qui seront présentées au *chapitre 5*.

Conclusion du chapitre

Avec la montée en puissance du système de protection sociale pendant les Trente Glorieuses, les associations ont été entraînées dans un cycle vertueux conciliant progrès économique et progrès social. Dans cette période de construction du champ social et médico-social, à laquelle elles ont largement participé dans le cadre d'un compromis corporatiste, les initiatives associatives ont été intégrées à l'appareil étatique. La régulation actuelle trouve ses origines dans cette période, marquée par une succession de réformes visant, selon une certaine continuité, à rationaliser et homogénéiser les normes de l'action sociale et impactant par conséquent le régime d'encadrement de l'action associative.

La crise de l'État providence et l'épuisement du régime de croissance dans lequel il s'est inscrit interpellent aujourd'hui les modalités des relations entre associations et pouvoirs publics. En effet, des évolutions structurelles sont à l'œuvre qui réinterrogent la manière dont les associations se positionnaient auparavant. Parallèlement à l'introduction de logiques gestionnaires de l'efficacité dans la conduite des affaires publiques, de nouveaux cadres d'action où la variable territoriale devient cruciale émergent durant la période récente sous l'effet croisé de l'évolution des fondements normatifs de l'action et de la « territorialisation » des politiques liée à la décentralisation. Dans ce cadre, le travail en réseaux, la contractualisation et les partenariats entre acteurs semblent s'imposer pour les associations. Dans ce contexte complexifié, la légitimité des acteurs va reposer sur de nouvelles références. Aussi, il ouvre la voie à des stratégies multiples pour les associations. Seront-elles orientées sur des logiques visant la réalisation d'économies ? Au contraire, ces stratégies vont-elles plutôt reposer sur des logiques de projet et de cohérence territoriale ? Ce nouveau contexte ouvre-t-il la voie à une concurrence entre acteurs ou à des relations plus coopératives sur les territoires ? La 3ème partie de ce travail interrogera les positionnements associatifs qui émergent de ce

nouveau contexte ainsi que les critères privilégiés par l'administration dans le cadre de leurs relations aux associations. En amont, il est nécessaire de caractériser de manière plus précise le modèle actuel des relations entre associations de solidarité et pouvoirs public.

La crise économique des années 1970 amorce donc un basculement vers un nouveau modèle d'allocation des ressources publiques fondé sur la rationalisation des dépenses et des méthodes. Cette rupture va donner naissance à deux modes complémentaires de régulation de l'action associative par les pouvoirs publics : l'un de type « tutélaire » renforcé marqué par un encadrement et un contrôle accru des associations ; l'autre de type « quasi-marchand » caractérisé par l'ouverture à la concurrence de certains secteurs et l'utilisation d'outils d'intervention de nature concurrentiels. Deux logiques qui s'opposent a priori à travers les méthodes utilisées, mais qui se réfèrent à une même logique gestionnaire d'efficacité et de recherche d'économies. Le chapitre suivant vise à présenter le contexte actuel dans lequel s'exerce l'interaction à travers une déclinaison plus précise de ces modes de régulation

.

Chapitre V

LE MODELE ACTUEL OU LE COMPROMIS ENTRE DIFFERENTES FORMES DE REGULATION

Introduction du chapitre

Ce chapitre souhaite mettre en avant le cadre actuel dans lequel s'exerce l'interaction. Il s'agira de caractériser les nouveaux modes de régulation de l'action associative par la puissance publique et d'en proposer une actualisation à partir du cadre d'analyse développé par ENJOLRAS (1995) et ENJOLRAS & LAVILLE (2001) dans le champ des services de proximité et de l'aide aux personnes âgées. Toutefois, il sera appliqué au champ social et médico-social dans sa globalité. À la suite de Bernard ENJOLRAS (1995), la régulation peut être définie comme l'*« ensemble de mesures qui visent à réguler le prix, la quantité et la qualité des services rendus »*. Elle se réfère donc à l'action de la puissance publique sur la production associative et aux mécanismes utilisés pour agir sur cette dernière.

À travers une analyse de la réglementation et des normes actuelles, nous montrerons que le secteur social et médico-social est marqué par la prédominance d'un mode de régulation de type « tutélaire ». On note cependant des inflexions de ce mode de régulation à travers son durcissement d'une part (5.1) et une ouverture aux mécanismes de mise en concurrence d'autre part (5.2). L'accent sera également mis sur la perception de ces évolutions du contexte institutionnel par les acteurs et sur leurs implications en termes de positionnement stratégique.

5.1. L'ENCADREMENT ACCRU DES ASSOCIATIONS OU LE RENFORCEMENT DE REGULATION DE TYPE TUTELAIRE

Le nouveau contexte de rationalisation des dépenses publiques se traduit tout d'abord par un encadrement accru des associations du secteur social et médico-social et par le renforcement de la régulation de type « tutélaire » (ENJOLRAS, 1995 ; LAVILLE & NYSSENS, 2001) à l'égard de l'action associative. Nous présentons d'abord les principales caractéristiques de cette forme de régulation ainsi que le cadre général dans lequel elle s'exprime, à savoir celui de la loi du 2 janvier 2002 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale (5.1.1). Nous montrons ensuite qu'elle fait aujourd'hui l'objet d'un durcissement caractérisé par un changement de logique dans l'allocation des ressources publiques (5.1.2).

5.1.1. Une régulation tutélaire prédominante : le cadre général de la loi du 2 janvier 2002[162]

La régulation tutélaire, toujours prédominante aujourd'hui, prend sa source au cours de la période de construction de l'État-providence. Elle s'inscrit dans la logique redistributrice assurée par l'État et se justifie par le financement public majoritaire des équipements associatifs. Elle met en jeu essentiellement des *« normes d'organisation »* (SEGRESTIN, 1997) agissant sur le comportement des producteurs[163]. Elles sont centrées ici sur les modes de gestion et de management des associations. Dans le cadre de la régulation tutélaire, *« la production de services est financée et encadrée par la puissance publique agissant ainsi comme "tutrice" du consommateur et du producteur »* (ENJOLRAS & LAVILLE, 2001, p44). À travers des financements orientés principalement vers les prestataires, elle agit exclusivement sur les modalités et la structuration de l'offre. Ce type de régulation repose en outre sur l'utilisation d'instruments de type *coercitifs* qui *« restreignent et contraignent le comportement des acteurs »* (ENJOLRAS, 2006, p187). Elle s'inscrit dans des cadres réglementaires édictés par les pouvoirs publics et met en place des obligations pour les associations principalement en matière d'utilisation des ressources publiques, en venant définir leurs critères d'allocation.

Dans le champ qui nous intéresse, l'État délègue la production de services sociaux aux associations tout en venant réglementer et contrôler cette production à travers les établissements et services qu'elles gèrent. Nous l'avons vu, la plupart des associations étudiées sont gestionnaires d' « établissements et services sociaux ou médico-sociaux » (ESMS) au sens de la loi du 2 janvier 2002[164]. En raison de la fragilité des personnes auxquels ils s'adressent, ces ESMS font l'objet d'une régulation particulière que les associations sont tenues de respecter au risque de se voir retirer leur agrément ou autorisation. Même si certaines activités dites « périphériques » (urgence sociale, insertion…) échappent encore à ce socle réglementaire, la loi du 2 janvier 2002 va constituer le cadre général à travers lequel s'exprime la régulation tutélaire. Afin de questionner ses évolutions récentes, il est nécessaire d'en

[162] Dans cette section, nous présentons le mode de régulation à l'œuvre au moment de la réalisation de l'enquête empirique et de la rédaction de la thèse. Depuis, le cadre réglementaire régissant le champ social et médico-social présenté ici a été modifié notamment dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la « loi HPST » de juillet 2009. Ces évolutions viennent cependant confirmer les tendances observées. Nous les présenterons à chaque fois que cela sera possible.

[163] A la différence des normes orientées sur le « contrôle des produits ».

[164] La liste des différentes catégories d'établissements et services soumis à cette réglementation est fournie par l'article L. 312-1 du CASF.

présenter au préalable les objectifs initiaux et les différentes modalités d'encadrement de l'activité associative qui en découlent.

1) La recherche d'une meilleure articulation entre moyens et besoins

Comme nous l'avons montré au chapitre précédent, la régulation tutélaire trouve son origine dans la construction historique du champ social et médico-social et va d'abord notamment se matérialiser par la loi de 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. En raison des évolutions structurelles du contexte, cette loi va peu à peu s'avérer obsolète. Elle sera fréquemment complétée et aménagée jusqu'à la loi du 2 janvier 2002 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale et ses textes d'applications, elle-même en cours de refondation.

La loi de 2002 viendra apporter une nouvelle pierre à l'édifice réglementaire d'encadrement du secteur *(voir tableau 12)*. Elle aura comme objectif principal de mieux concilier les moyens avec l'évolution des besoins, tout en tenant compte du projet des personnes et en favorisant une prise en charge individualisée et de qualité ; d'où la clarification de l'évaluation et l'instauration du droit des usagers (que la loi entend placer « au centre du dispositif »). Dans cette logique, elle va reconnaître aux usagers des « droits fondamentaux »[165] et imposer la mise en place dans les structures d'un certain nombre d'outils visant à garantir l'effectivité de ces droits : livret d'accueil, règlement de fonctionnement, charte des droits et liberté, contrat de séjour, conseil de la vie sociale, projet d'établissement ou de service, recours à une personne qualifiée en cas de conflits. Ce souci d'amélioration du service rendu aux usagers va également passer par une diversification des réponses à travers l'élargissement de la palette des établissements et services couverts par la loi. Son champ sera notamment ouvert aux services d'aide à domicile pour personnes âgées ou handicapées. Ainsi, les modalités d'intervention sont élargies aux prestations à domicile, à l'accueil familial ou au milieu « ordinaire ». De la même manière, l'accueil peut désormais être assuré selon des formes plus atypiques : à titre temporaire, séquentiel, avec ou sans hébergement… Cette loi rompt ainsi avec le modèle de prise en charge à temps complet en institution qui prévalait dans la loi de 1975. Enfin, ce sont les capacités d'innovation des porteurs de projet que cette loi envisage de favoriser. Elle instaure pour cela un régime spécifique d'expérimentation pour les projets qui n'entreraient dans aucune des « cases » et catégories d'établissements prévus par la loi.

[165] Parmi lesquels le respect de leur dignité, le libre choix, le consentement éclairé, le droit à l'information et à sa confidentialité ou encore le droit à la participation.

Plus largement, c'est l'ensemble du système qu'il s'agit de rendre plus rigoureux et cohérent à travers la recherche d'une meilleure articulation des dispositifs de pilotage du secteur parmi lesquels la planification ou encore les procédures d'autorisation et de financement. La rénovation de la planification sociale va par exemple subordonner la délivrance de l'autorisation à la compatibilité aux schémas.

Cette recherche d'efficacité va également passer par une plus grande coordination entre acteurs. Ceci va conduire à la mise en place de procédures formalisées de concertation avec les décideurs, tels que les conventions ou les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), et d'outils de coopération entre acteurs tels les groupements de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS).

Enfin, les associations vont être soumises à un contrôle accru à travers un suivi plus rigoureux de l'utilisation des ressources et du service rendu aux usagers. Le point suivant vise à décliner ces différents niveaux d'encadrement de l'action associative contenus dans le cadre réglementaire de la loi du 2 janvier 2002.

2) Une activité associative encadrée dans tous ses aspects

L'action menée par l'association se réalise le plus souvent sous forme d'un établissement ou d'un service soumis à une réglementation spécifique. En tant que gestionnaires de ces équipements, ce cadre s'impose aux associations même s'il ne concerne pas directement la personne morale gestionnaire. Il stipule dans quelles conditions elles doivent fonctionner en venant notamment fixer les règles de création, de financement, d'évaluation et de contrôle des établissements et services gérés par les associations.

Des règles de création de l'activité fixées par la loi : le régime de l'autorisation[166]

Afin de fonctionner, les ESMS nécessitent l'obtention d'une autorisation préalable. Cette procédure est obligatoire pour toutes créations, transformations ou extensions importantes de capacités. Elle équivaut à reconnaître que l'association est d'intérêt général et d'utilité sociale. L'autorisation[167] constitue une forme de contrôle effectué sur le projet au moment de sa

[166] À noter que la loi « HPST » du 21 juillet 2009 a modifié le régime de l'autorisation présenté ici. Depuis le second semestre 2010, les CROSMS ont été supprimés au profit de « commissions de sélection consultative d'appel à projet social ou médico-social » et le système des « fenêtres » remplacé par une procédure d' « appels à projets » (voir tableau 12).
[167] Complétée par la visite de conformité.

création (différent du contrôle *a posteriori*). Elle est donnée par l'autorité compétente[168] après avis du Comité régional d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) pour une durée de quinze ans.

La loi de 2002 vient renforcer les conditions de délivrance de l'autorisation. Ainsi, différents critères déterminent l'octroi des autorisations. Le projet doit être compatible avec les objectifs et besoins fixés par les schémas d'organisation sociale et médico-sociale, il doit satisfaire aux règles d'organisation et de fonctionnement prévues par le CASF et enfin, il doit présenter un coût de fonctionnement « raisonnable » c'est-à-dire qui ne soit pas hors de proportion avec le service rendu et les coûts des établissements et services fournissant des prestations comparables.

Un système de « fenêtres » prévoit une période où le dépôt des dossiers de demande d'autorisation peut avoir lieu. Cette procédure permet à l'administration d'avoir une vue d'ensemble sur les différents projets afin de ne pas se prononcer au « coup par coup » et de privilégier un opérateur sur un autre. À la différence des appels d'offre au sein desquels la maîtrise de la commande et les conditions de réalisation du projet appartiennent à la puissance publique, ces procédures sont donc censées s'inscrire dans une logique ascendante de promotion de l'initiative de l'acteur associatif qui présente un projet.

Le régime des autorisations confère certaines obligations aux associations. Il les soumet d'abord à des règles de financement spécifiques.

Des règles de financement spécifiques : la tarification

Les services proposés par les associations font l'objet d'une tarification « administrée ». Le système de fixation des tarifs se différencie ainsi des mécanismes traditionnels du marché dans la mesure où cette tarification sociale n'est pas indexée au rapport marchand entre l'offre et la demande. Les tarifs sont renégociés chaque année dans le cadre d'une « procédure contradictoire » qui permet à chaque partie de présenter ses arguments et d'échanger. Concrètement, un budget prévisionnel va être établi par les établissements et services avant chaque début d'exercice. Il est la traduction financière du projet autorisé d'accompagnement ou d'accueil des usagers à travers la déclinaison des charges et produits nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont imparties (L'HOSTIS & BLINEAU, 2007). C'est sur

[168] Le Préfet et/ou le Président du Conseil général selon les cas.

la base de ces propositions budgétaires qu'une négociation va avoir lieu afin d'effectuer les ajustements entre les demandes de l'établissement et les impératifs propres aux autorités de tarification. Ce n'est qu'au terme de cette procédure que l'établissement ou service se voit fixer un tarif pour les prestations qu'il offre aux usagers selon des modalités variables en fonction de la nature des établissements et services (dotation globale, forfaits, prix de journée, etc.). Dans ce cadre, la tarification correspond à la reconnaissance par les pouvoirs publics d'un projet porté par les associations.

Chaque année également, les structures rendent compte de l'utilisation des financements *via* les comptes administratifs, forme de contrôle *a posteriori* de l'utilisation des ressources. Le gestionnaire doit donc à tout moment être en mesure de justifier le bon usage des fonds publics. Cet impératif de transparence va en outre passer par la mise en place de dispositif d'évaluation et le contrôle de l'activité.

Des règles particulières d'évaluation et de contrôle

Alors qu'elle n'avait jusque là aucun fondement juridique, l'inscription dans une démarche d'évaluation des activités et de la qualité des prestations fournies est obligatoire depuis la loi du 2 janvier 2002. Elle comporte deux volets. Les gestionnaires doivent d'abord procéder à une évaluation interne ou « auto-évaluation » tous les 5 ans. Elle est effectuée selon des procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles validés ou définis par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM). Les résultats de ces évaluations doivent être transmis à l'autorité ayant délivré l'autorisation. D'autre part, les ESMS sont soumis à une évaluation externe effectuée par un organisme extérieur tous les sept ans. Le résultat de cette évaluation conditionne le renouvellement de l'autorisation tous les 15 ans.

Les contrôles sont par ailleurs rendus beaucoup plus systématiques par cette même loi. Il existe en effet les contrôles « ordinaires » attachés au régime d'autorisation et d'habilitation (exercé par les DDASS ou le Conseil Général) et les contrôles qui ont pour objet d'apprécier l'état de santé, de sécurité, d'intégrité ou de bien être physique ou moral des bénéficiaires (exercés par les services de l'État à travers l'inspecteur des affaires sanitaires et sociales et les médecins inspecteurs de santé publique).

Les évolutions de la réglementation, depuis la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales jusqu'à la loi du 2 janvier 2002 et ses textes d'application, ont instauré de

nouvelles exigences qui traduisent une dimension de contrainte renforcée dans l'allocation des ressources aux associations. Cet encadrement s'est en effet concrétisé par la mise en place progressive de procédures diverses de contrôle des associations à travers un contrôle des investissements et des coûts[169] (qui se traduit par l'approbation des budgets d'exploitation), un contrôle de la qualité (à travers des procédures d'évaluation désormais obligatoires); un contrôle des prix (les tarifs sont imposés par l'autorité dans le cadre d'une tarification administrée) et enfin, un contrôle de la démographie des équipements qui nécessitent l'obtention d'une autorisation préalable pour fonctionner délivrée au regard de la conformité aux schémas d'organisation sociale ou médico-sociale.

Le souci de mise en cohérence des besoins et des ressources s'est donc traduit par l'intégration d'aspects économiques et financiers venant renforcer le contrôle des associations. Néanmoins, le cadre général de la loi de 2002 s'inscrivait à l'origine dans une logique ascendante de réponse et d'adaptation aux nouveaux besoins sociaux, en offrant des possibilités de négociations aux gestionnaires et en permettant la reconnaissance de projets portés par les associations. Cette forme de régulation de type *tutélaire négociée* tend toutefois à se "durcir" dans la période récente qui opère un basculement vers de nouvelles logiques.

5.1.2. Une dimension de contrainte renforcée dans l'allocation des ressources publiques

Sous l'influence plus récente du *New public management (NPM)*, l'impératif de maîtrise des dépenses publiques et de réduction des coûts s'est traduit par un changement de logique dans l'allocation des ressources aux associations à travers le passage d'une logique de besoins à une logique de moyens ou de ressources. Dans ce cadre, les besoins ne peuvent s'exprimer que dans la limite des enveloppes disponibles, dans une logique descendante.

Cette logique s'amorce dès la fin des années 1990 avec le système des enveloppes limitatives de crédits pour les financements État et Sécurité sociale[170]. Des dotations régionales limitatives, ensuite réparties en dotations départementales, sont désormais à prendre en compte dans l'évaluation des coûts de fonctionnement et la fixation des tarifs des ESMS. Elles sont mises en place en fonction d'un montant total annuel des dépenses et un objectif d'évolution

[169] Nous reprenons ici les différentes formes de contrôle identifiées par Bernard Enjolras et Jean-Louis Laville (2001, p45) dans leur description de l'idéal-type de la régulation tutélaire.
[170] Le législateur transpose ici un dispositif de régulation financière existant déjà au champ hospitalier depuis les ordonnances de 1996 à travers l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

fixés chaque année par les ministres à partir des crédits votés par le Parlement en lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Dans ce cadre, les dépenses des établissements doivent être compatibles avec les enveloppes limitatives de crédits qui leur sont « opposables ».

L'instauration des Programme régionaux et interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) s'inscrivait dans la même logique. Prévu par la loi du 11 février 2005, cet outil de programmation financière détermine les priorités de financement des créations, extensions et transformations des établissements et services médico-sociaux relevant de la compétence tarifaire de l'État (sauf CHRS). Ces crédits disponibles au niveau régional peuvent dès lors venir contraindre (voire entrer en contradiction) avec les besoins définis par les schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale arrêtés par les Conseils généraux.

Plusieurs traits majeurs de la réglementation actuelle répondent en outre à l'objectif d'une efficience accrue. Depuis la généralisation en 2003 du principe dit de « convergence tarifaire » à toutes les structures sociales et médico-sociales[171], les associations étaient déjà dans l'obligation de produire des indicateurs médico-sociaux économiques, également appelés « tableaux de bord », visant à décrire le fonctionnement des structures à partir de trois types de données : des données sur la population accueillie (telles que la durée moyenne de prise en charge, la répartition de la population par âge…), sur l'activité des structures (taux d'occupation, fonction d'encadrement, qualification professionnelle, temps de formation…) et enfin sur des éléments financiers (coûts des structure, coûts d'intervention, transport de personnel...). Ces indicateurs de performances devaient permettre à l'administration de comparer les coûts d'établissements et services fournissant le même type de prestations afin de réduire les écarts jugés trop importants dans l'allocation des ressources. En complément, des indicateurs nationaux servant de référence dans l'attribution des financements peuvent désormais être fixés (depuis 2006). Dès lors, lorsque les indicateurs se situent en deçà ou au-delà des « marges de tolérance », un plan de redressement et de réduction des écarts peut être demandé au gestionnaire par l'autorité de tarification. Face à cette logique, les associations dénoncent des outils *« qui ne tiennent pas compte de la diversité des publics accueillis, des*

[171] Le mécanisme de convergence tarifaire existait déjà pour les EHPAD depuis 1999.

problématiques nouvelles qui se posent, des actions inédites à engager qui ont des incidences sur les coûts » (UNIOPSS, 2007b)[172].

Plus récemment, cette logique se durcit à travers la réforme en cours de la tarification, inspirée des dispositifs à l'œuvre dans le champ sanitaire, qui vient révolutionner les procédures de négociation budgétaire entre gestionnaires et leurs autorités de tarification. Elle remet en cause la « procédure contradictoire » évoquée précédemment. Le mécanisme de convergence tarifaire se poursuit en effet aujourd'hui à travers l'instauration depuis 2009 de « tarifs plafonds » opposables pour certains types d'établissements (EHPAD, ESAT). Ils devraient être progressivement généralisés à l'ensemble des structures.

En outre, les documents budgétaires décrits précédemment seront à terme remplacés par un État prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD), nouvel outil de prévision budgétaire et d'analyse financière. Dans ce cadre, c'est sur la base de la notification de l'enveloppe allouée et dans la limite de celle-ci que le gestionnaire devra bâtir son budget. La construction du budget se réalisera donc sur la base des recettes prévisionnelles et non plus de charges comme cela était le cas dans le cadre de la procédure contradictoire. Le budget prévisionnel était en effet établi en fonction des besoins de la structure en termes de moyens humains, matériels et d'organisation nécessaires à son fonctionnement. Le projet d'établissement ou de service était ainsi au fondement des prévisions de dépenses et de recettes.

Ces mécanismes instaurent un basculement d'une logique ascendante vers une logique descendante. Pour les associations, ces évolutions « verrouillent » le système d'allocation des ressources et remettent en cause les fondamentaux de la procédure budgétaire et tarifaire et, plus largement, les principes de la loi du 2 janvier 2002 dans la mesure où la primauté des besoins disparaît.

Cette recherche d'économies se traduit enfin par un mouvement de concentration des budgets et des structures prôné par l'administration à travers notamment la promotion de nouveaux outils de coopération entre acteurs tels que les Groupements de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS) permettant la mutualisation d'activités et de moyens entre différentes associations. Avant la mise en place des Agences Régionales de Santé (ARS), le GCSMS était d'ailleurs envisagé comme un outil de « restructuration » du secteur destiné à réduire le

[172] Plateforme politique inter associative tarification/financement élaborée par l'APF, la FEHAP, la FNARS, l'UNA, l'UNAPEI et l'UNIOPSS à l'occasion des élections présidentielles de 2007 et intitulée "Pour des choix budgétaires et de financement qui réconcilient gestion et solidarité".

nombre d'intervenants et de discussions budgétaires avant d'intégrer le médico-social dans les ARS. Il s'agissait ainsi d'*« attendre que le médico-social ait achevé sa restructuration autour de 3000 associations de gestion ou de groupement »*[173].

Les discours de l'administration centrale tendent à promouvoir un modèle dominant d'offre associative fondé sur des associations de grande taille qui suscite des craintes chez les opérateurs associatifs. Ces derniers voient dans ces différentes évolutions une tendance à « formater »[174] l'offre de service et la remise en cause d'un *« modèle d'offre associative, de proximité et de spécialisation, au profit de la référence aux seules grosses associations »* (UNIOPSS, 2007b, *op. cit.*).

L'administration exerce ainsi des contraintes institutionnelles de type coercitives sur les associations qui, nous le verrons, peuvent laisser place à des processus d' *« isomorphisme coercitif »* (DIMAGGIO & POWELL, 1991). De cette manière, l'administration va leur imposer un ensemble de procédures et de règles administratives. Il s'agit ainsi d'obtenir des prestations ou services conformes à ses attentes, principalement sur le volet économique de leurs actions. La recherche de légitimité par les associations va ainsi devoir passer par une mise en conformité aux standards étatiques.

5.2. L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE : VERS UNE REGULATION « QUASI-MARCHANDE » ?

Dans le même temps, cette logique de l'efficacité se traduit par un mouvement croissant de mise en concurrence des opérateurs dans le champ des services sociaux venant bouleverser les modalités d'allocation des ressources aux associations. Sont décrits ici les différents modes de mise en concurrence des associations de solidarité (5.2.1). Nous étudions ensuite, à partir du matériau empirique issu des entretiens avec les représentants publics, les motifs avancés par l'administration pour justifier le recours à ces procédures (5.2.2) ainsi que les critères de sélection des opérateurs avancés par l'administration (5.2.3). Ils constituent autant de nouvelles références sur lesquelles doivent désormais s'appuyer les associations pour construire leur positionnement stratégique. Enfin, nous nous penchons sur les positionnements associatifs face à ce nouveau mode de régulation du champ des services sociaux (5.2.4).

---

[173] Extrait du rapport du député BUR relatif aux agences régionales de santé – 6 février 2008. Ces attentes n'auront finalement pas été suivies par les faits.

[174] UNIOPSS (2007b), « *Pour des choix budgétaires et de financement qui réconcilient gestion et solidarité* », Plateforme politique inter associative de l'Uniopss.

5.2.1. Différents niveaux de mise en concurrence

Il s'agira au sein de ce point de décrire les principales manifestations de ce mouvement de mise en concurrence. Nous verrons que ce phénomène s'exprime à différents niveaux, allant d'une mise en concurrence implicite jusqu'à l'utilisation des règles de la commande publique. Ces derniers ont donc été distingués selon leur degré de formalisation. Trois modalités principales d'ouverture à la concurrence ont ainsi été identifiées.

1) Un mouvement de mise en concurrence implicite contenu dans le système réglementaire

Tout d'abord, un mouvement de *mise en concurrence implicite* des associations entre elles (voire avec d'autres opérateurs publics ou privés lucratifs) est contenu dans le système réglementaire lui-même. Il concerne les associations dont l'activité entre dans le champ d'application de la loi de 2002. La délivrance des autorisations de fonctionnement est conditionnée par sa compatibilité aux schémas d'organisation sociale ou médico-sociale, outils privilégiés de planification du secteur. Ils sont élaborés pour une durée de cinq ans par le Conseil Général et déterminent avec précision la nature et le niveau des besoins sur un territoire donné, dressent un bilan qualitatif et quantitatif de l'offre, ses perspectives de développement voire le nombre de places à créer. Ainsi, ils constituent en tant que tels des sortes d'« appels d'offre géants » susceptibles d'exclure certains opérateurs dont l'offre ne répondrait pas à des conditions préétablies (type d'accueil, zone d'implantation, capacités en lits ou nombre de places, etc.) ou serait « incompatible » avec les crédits limitatifs disponibles. De cette manière, les schémas positionnent les différents porteurs de projets d'un même territoire dans des positions « concurrentes »[175], cette logique s'inscrivant en contradiction avec l'idée même d'une régulation par le législateur.

Dans ce cadre, les autorités administratives ont en outre de plus en plus recours à des logiques d'appels d'offre « officieuses » comme mode de sélection des opérateurs pour la création, la transformation ou l'extension de places. Il est aujourd'hui courant que les associations soient sollicitées afin de déposer des dossiers conformes aux attentes de l'administration. Cette situation est une pratique courante et a été rencontrée à plusieurs reprises lors de nos entretiens. Ceci a notamment été le cas de l'association ENF30 intervenant dans le champ de la protection

[175] Cette *mise en concurrence administrée* était donc déjà contenue dans les missions de la loi de 2002 qui visait, par l'intermédiaire des schémas, à organiser une offre cohérente sur les territoires. Elle induisait ainsi une nouvelle logique d'organisation et de structuration de l'offre.

de l'enfance. Sur ce territoire, et dans un souci de préserver les emplois d'une zone déjà sinistrée économiquement, plusieurs associations ont été sollicitées par le Conseil Général afin de présenter des projets de création de places par la reprise du personnel d'un établissement (géré par une association voisine) présentant des difficultés financières. C'est ainsi que l'association ENF30 va pouvoir ouvrir prochainement un accueil de jour et un SAPMN[176] avec hébergement[177]. Dans de telles conditions, le projet de l'association n'est pas le résultat d'une demande sociale décelée « sur le terrain » mais bien une réponse à un besoin de l'administration. Dès lors, les associations les mieux placées sur un territoire ou les plus légitimes aux yeux de l'administration seront privilégiées.

À côté de ce mouvement de mise en concurrence implicite, des procédures formelles de mise en concurrence se développent. Cette dernière est organisée par les pouvoirs publics à travers l'utilisation d'outils d'intervention concurrentiels.

2) Un mouvement de mise en concurrence formelle : l'utilisation de procédures d' « appels à projet » ou d' « appels d'offre »

Des appels à projet à l'intérieur du cadre réglementaire

Sur le terrain, on constate en effet parallèlement que de plus en plus d'autorités organisent des *appels à projets formalisés* mais non prévus par une réglementation spécifique. Les données issues de nos questionnaires montrent une utilisation importante de ces démarches. En effet, 52% des associations interrogées affirment répondre à des appels à projet. Ces procédures s'inscrivent dans la même logique que les *appels à projets implicites* décrits précédemment car ils concernent le plus souvent des activités relevant de la loi de 2002 et qui n'étaient jusqu'à présent pas mises en concurrence (puisque les projets de création de structures qu'elles portent doivent être présentés et examinés dans le cadre d'une procédure spécifique prévue par la réglementation). Cependant, elles s'en différencient par leur caractère plus officiel et formalisé.

Ainsi, l'ensemble des Conseils généraux rencontrés ont récemment décidé de recourir à des procédures qu'ils qualifient d' « appels à projet ». Une distinction importante est effectuée entre appels d'offre et appels à projet bien qu'il n'existe pas de définition juridique de ces derniers. Ainsi, l'ensemble de nos interlocuteurs attirent notre attention sur la nécessité de distinguer ces deux formules : *« Ce n'est pas une commande publique si vous voulez, ce n'est*

[176] SAPMN : Service d'adaptation progressive en milieu naturel.
[177] Sur le terrain, les acteurs parleront d'appels d'offre « téléguidés » ou « téléphonés » pour désigner ces pratiques.

pas un appel d'offre, c'est un appel à projet, ce qui est un peu différent » (Directeur de la solidarité, Conseil Général #3). Nous reprendrons cette distinction à notre compte pour distinguer les procédures régies ou non par le code des marchés publics.

Différentes secteurs sont concernés par ces appels à projet, non soumis à la réglementation du Code des marchés publics. Le Conseil Général du Gard les a par exemple utilisés dans le cadre de la création de SAPMN dans le champ de l'enfance. Le Conseil Général de l'Hérault a quant à lui récemment organisé un appel à projet dans le cadre de la création de foyers occupationnels pour personnes handicapés ou encore, dans le champ des personnes âgées, pour la création de maison de retraite dans le cadre de son nouveau schéma gérontologique. Ceci a également concerné la DDASS de Lozère dans le cadre de la création de SAMSAH[178]. Au regard de ces différents exemples, il semblerait que cette procédure soit notamment utilisée pour favoriser le développement d'activités innovantes dans un souci de diversification de la prise en charge.

Ces procédures formelles de mise en concurrence sont très proches des procédures d'appels d'offre du point de vue de la méthode utilisée dans la mesure où elles sont organisées à l'initiative de l'administration et qu'elles obéissent à un cahier des charges élaboré par cette dernière[179]. Elles s'en distinguent néanmoins du point de vue des obligations juridiques qu'elles entraînent car elles ne répondent pas aux exigences du Code des marchés publics (CMP). Les acteurs attireront également notre attention sur le caractère moins directif des appels à projet, laissant *a priori* plus de latitude aux opérateurs dans la définition des conditions de mise en œuvre du projet.

Notons que ce glissement est plus que jamais d'actualité. Le rapport de Monsieur Jean-Louis LANGLAIS (LANGLAIS, 2008), « Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations », que vient de publier le Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, entend notamment revisiter en profondeur les relations entre associations et pouvoirs publics. Ce rapport est révélateur de cette évolution. Selon lui, *« la clientèle [des associations], surtout pour les plus grosses d'entre elles, dans le secteur social notamment, est constituée d'un public captif, peu à même de s'exprimer et qui n'a pas d'autre choix»*. Il préconise notamment le passage d'une culture de la subvention à une *« culture de commande publique »* afin d'*«*

[178] SAMSAH : Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés.
[179] Ces derniers pouvant être très directifs et laisser peu de marges de manœuvre aux associations. *(« Alors, le cahier des charges, il est un peu directif »).*

obliger l'administration à mieux formuler ses besoins » et d'*« engager les associations dans une démarche de résultat »*.

Les évolutions récentes de la réglementation sont venues conforter cette tendance d'une mise en concurrence des associations dont les activités sont régies par un cadre légal spécifique et qui en étaient jusque là *a priori* protégées. La loi HPST introduisant les agences régionales de santé (ARS) est en effet venu bouleverser les modes de régulation tels que mis en place par la loi du 2 janvier 2002 *(voir tableau 12)*. Elle introduit en effet une nouvelle procédure d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS), sous forme d'appels à projets. Cette loi supprime les Comités régionaux d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS)[180] et les remplace par des « commissions de sélection consultatives d'appel à projet social ou médico-social ». Pour la première fois, la notion d'« appels à projets » est inscrite dans la loi[181]. L'ouverture à la concurrence des activités encadrées par la loi du 2 janvier 2002 est ainsi reconnue et définie par la norme. Les projets de création, de transformation et d'extension des ESMS sont donc soumis depuis 2010 à une nouvelle procédure. Ils doivent respecter un cahier des charges élaboré par la puissance publique et sont examinés par la commission avant que l'autorité compétente ne se prononce pour délivrer l'autorisation. Selon un rapporteur du projet de loi, J-M. ROLLAND[182], à travers ces procédures, il s'agit *« de passer d'une procédure où l'initiative du projet est souvent du côté du promoteur (avec le risque de voir financer des projets ne répondant pas aux priorités des besoins à satisfaire) à une procédure où l'initiative est également du côté des pouvoirs publics »*. Les associations dénoncent quant à elles une démarche *« très descendante et dirigiste, à l'opposé de ce qui a fait la force du secteur social et médico-social »*. Nous reviendrons plus loin sur les positions associatives face à ces démarches.

L'utilisation croissante d'appels d'offre régis par le CMP

D'un autre côté, un certain nombre de structures sont de plus en plus souvent directement confrontées aux mécanismes de la commande publique dans le cadre des marchés publics de services (ou appels d'offre). L'appel d'offre étant défini comme un contrat par lequel un pouvoir adjudicateur fait appel à des opérateurs économiques pour répondre à ses besoins. Le

[180] Qui avait notamment une mission d'examen des dossiers de demande d'autorisation.
[181] Depuis, un décret est venu préciser les règles de publicité, les modalités de l'appel à projet, le contenu de son cahier des charges, ainsi que les modalités d'examen et de sélection des projets présentés.
182 Cité par ELGUIZ F. (2009), « La procédure d'appels à projet en débat », *TSA Hebdo*, n°1196, 13 février.

champ de l'insertion est celui qui est le plus concerné par les démarches d'appels d'offre soumises aux obligations du CMP.

Cette logique se développe essentiellement dans le cadre des activités non régies par une réglementation spécifique (hors champ de la loi de 2002). En effet, le champ de l'insertion fait partie du volet non réglementé de l'action des Conseils Généraux, davantage ouvert aux procédures de mise en concurrence. Ainsi, tout se passe comme si l'administration mettait en place des procédures de contrôle par le marché afin de pallier le déficit d'encadrement réglementaire.

La pratique a montré que d'autres secteurs étaient également concernés et notamment le champ de la protection juridique des majeurs. Aussi, deux Conseils généraux rencontrés utilisent depuis octobre 2008 le principe de l'appel d'offre des marchés publics pour les Mesures d'Accompagnement Social Personnalisées (MASP).

Ceci est également le cas des associations œuvrant dans le champ de la prévention spécialisée, de la petite enfance ou encore le champ de la lutte contre les exclusions. Ce secteur est en effet constitué d'associations qui, autour du socle juridique et financier des CHRS (financés sous forme de dotations globales en provenance de l'aide sociale de l'État), ont développé ces dernières années une multitude d'activités périphériques dans le cadre notamment de l'accompagnement vers l'emploi des RMIstes, de l'IAE ou encore de l'accompagnement social lié au logement (ASSL). Pour ce type d'actions, les associations sont financées comme *« des prestataires privés qui remplissent une mission et qui envoient une facture à un donneur d'ordre »*. Récemment, certains départements ont eu recours aux appels d'offre dans le cadre de convention de délégation de l'accompagnement social aux bénéficiaires du RMI-RSA.

Ces pratiques tendent donc à se multiplier sur les territoires. Notons que cette logique, qui réduit la production associative à une réponse à la commande publique, contient un risque de remise en cause d'une spécificité caractéristique de l'entrepreneur social : sa fonction d' « avant-garde » (BLOCH-LAINE, 1994) ou d'innovation sociale.

Utilisation de mécanismes de solvabilisation de la demande et dérégulation de l'activité

Enfin, l'ouverture à la concurrence a été favorisée par l'utilisation de mécanismes de solvabilisation de l'usager et par un mouvement de dérégulation de l'activité. Dans certains secteurs, elle s'est traduite par un mouvement de diversification des prestataires et par l'arrivée sur le marché d'entreprises ou de groupes privés à but lucratif. Cette mixité de l'offre est

caractéristique des champs de l'hébergement des personnes âgées, des services à la personne et de la garde d'enfants.

Dans le champ des services aux personnes, elle a été permise par des aides publiques consistant à solvabiliser la demande par l'intermédiaire d'exonérations sociales et fiscales (cas du Chèque emploi service universel présenté dans l'encadré ci-dessous) mais aussi par la simplification des procédures d'agrément et d'autorisation afin de faciliter la création de nouveaux services.

Depuis le Plan Borloo de 2005, les associations intervenant sous le mode de prestataire peuvent en effet faire valoir un « droit d'option » c'est-à-dire qu'elles peuvent opter soit pour l'application de la réglementation décrite ci-dessus (Loi du 2 janvier 2002), soit pour un système d'agréments plus simple. Selon le public bénéficiaire et la nature de l'activité, les activités de services proposées par les associations peuvent en effet relever d'un agrément « simple » ou d'un agrément « qualité »[183]. Par rapport au régime de l'autorisation, l'agrément qualité confère certains avantages aux associations tels que la libre fixation des tarifs, des délais d'instruction réduits ou encore certains avantages sociaux et fiscaux[184].

Encadré 5 : Un mécanisme de solvabilisation de la demande : le Chèque emploi service universel (CESU)

La loi du 26 juillet 2005, dite « loi Borloo », instaure les Chèques Emploi Services Universels (CESU). Ils remplacent depuis le 1er janvier 2006 les chèques emploi service et les titres emploi service. Ils visent à inciter la demande de services à la personne. Ils confèrent des avantages, tant pour les particuliers (l'utilisation du CESU entraîne une déduction d'impôt d'un montant de 50% de sa dépense) que pour les entreprises : incitations fiscales si elles délivrent le CESU à leurs employés (CESU préfinancés), procédures d'agrément facilitées, TVA à 5,5% et exonération des charges patronales de sécurité sociale.

Ainsi, une forme de régulation « quasi-marchande » (LE GRAND, 1991 ; ENJOLRAS, 1995a ; LAVILLE & NYSSENS, 2001) prend progressivement place dans le champ des services sociaux et médico-sociaux. En France, elle est surtout caractéristique du champ des services aux

[183] L'agrément « qualité » concerne les publics dits « fragilisés » : enfants de moins de 3 ans, personnes âgées de 60 ans au moins, personnes handicapées et « autres personnes ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité, favorisant leur maintien à domicile ». En outre, depuis 2005, toutes les activités à destination des publics fragiles ne nécessitent pas l'agrément « qualité » et peuvent se contenter d'un agrément « simple » (cas d'une livraison de repas à ces personnes ou encore de la promenade d'un animal de compagnie…) Ce sont celles qui « consistent en de l'accompagnement ou de l'assistance directe à la personne » qui nécessitent l'agrément « qualité ».
[184] Taux de TVA réduit à 5,5%, exonération des charges patronales…

personnes. Les autres domaines de l'action sociale et médico-sociale n'en présentent pour l'heure que certaines caractéristiques seulement.

Amorcé à la fin des années 1980 dans les régimes d'État-providence libéraux – et particulièrement au Royaume-Uni sous le gouvernement Thatcher dans le champ des « *community care* » (soins communautaires) – ce phénomène est aujourd'hui diffus dans l'ensemble des pays d'Europe occidentale aux États-providence développés et trouve une certaine acuité dans un contexte de crise économique.

Ce quasi-marché est organisé par les autorités publiques à travers l'introduction d'outils d'intervention concurrentiels à l'intérieur d'un espace faisant l'objet d'une régulation publique. La régulation quasi-marchande s'effectue à travers une délégation (*contracting-out*) par la puissance publique de la production de services sociaux aux entreprises commerciales et/ou aux organisations non lucratives. Néanmoins, le service demeure financé par les pouvoirs publics. Ils remplissent ainsi un rôle d'acheteur (*purchaser*) :

- soit en tant qu'acheteur principal : l'autorité publique joue alors le rôle d'acheteur pour le compte du bénéficiaire à travers l'utilisation de contrats incitatifs (de type appels d'offre) et l'organisation d'une concurrence entre opérateurs pour l'obtention du contrat ;

- soit indirectement en accordant un budget aux acheteurs potentiels (le répartissant ensuite en fonction de leurs préférences). La régulation quasi-marchande s'appuie ainsi sur des nouvelles formes de financements par la demande à travers notamment des politiques fiscales de soutien à la demande et de diminution du coût du service pour l'usager.

La régulation quasi-marchande se caractérise ainsi par une séparation des rôles entre le financeur et le fournisseur (LE GRAND, 1991). Le financement des services est assuré par l'État tandis que la fourniture des services se réalise dans le cadre de la mise en concurrence d'une diversité de prestataires. Elle est caractérisée ainsi par une offre mixte de services mettant en jeu des prestataires publics mais aussi privés (lucratif ou non), des financements par la solvabilisation de la demande et par l'utilisation d'outils de mise en concurrence des prestataires (appels d'offre). De cette façon, la régulation publique « pure », réalisée essentiellement par le biais de mécanismes tutélaires est remise en cause.

Sur le plan théorique, différentes justifications sont avancées pour expliquer le recours à cette forme de régulation (GLENNERSTER & LE GRAND, 1995). L'objectif de réduction des dépenses publiques face à la crise constitue une première source d'explication. La concurrence entre fournisseurs pour l'obtention des contrats devrait en effet entraîner une réduction des coûts de la prestation[185]. D'autres explications relatives aux critiques des États-providence sont en outre avancées : ces méthodes viseraient à réduire l'intervention (ou la taille) de l'État. Enfin, la dernière explication, la plus plausible selon les auteurs, serait de répondre à des consommateurs plus exigeants, souhaitant avoir la maîtrise de leurs choix et pouvoir se comporter de la même façon que sur un marché classique. L'introduction de la régulation quasi-marchande se ferait alors au nom du « libre choix » du consommateur-usager à travers une mise en concurrence, plus propice à la diversité de l'offre, et une solvabilisation des usagers, leur permettant d'accroître leur capacité de choix. Par l'intermédiaire du CESU par exemple, les usagers sélectionnent eux-mêmes un opérateur. Elle porterait ainsi plus d'attention à leurs préférences.

Même si certaines de ces justifications sont confirmées par la pratique, d'autres motifs sont avancés par les régulateurs publics.

5.2.2. Une ouverture à la concurrence encouragée par les politiques : des objectifs multiples pour l'administration

L'utilisation de ce type de procédures tend à se généraliser peu à peu sur l'ensemble des territoires. Même si elle se met en place à des rythmes variables[186], cette logique de mise en concurrence semble incontournable. Aussi, les motifs avancés par l'administration sont multiples. L'utilisation d'outils de mise en concurrence des opérateurs recouvre différents avantages (ou justifications) pour la collectivité.

[185] A partir de l'exemple britannique, les auteurs ont néanmoins montré que ce système avait engendré au contraire une augmentation des dépenses du *National Health System* (NHS) dans les premières années de ma mise en place du quasi-marché.

[186] Alors que certains Conseils Généraux viennent tout juste de mettre en place ce type de procédures. Ceci est le cas de la Lozère qui, dans le secteur de l'insertion, a recours aux appels d'offre depuis cette année seulement (*« Les appels d'offre dans le département de la Lozère, c'est la première année donc on est un peu en retard parce que les autres départements ont commencé plus tôt »)*, dans les Pyrénées Orientales, ils sont en place depuis 2004/2005. L'ouverture à la concurrence se réalise donc de façon plus ou moins rapide selon les territoires.

1) Transparence et efficacité

Le souci de clarification et de transparence dans les relations aux associations apparaît d'une part comme étant essentiel. Il s'agit en effet pour la plupart de nos interlocuteurs de lutter contre des choix qui pourraient s'avérer arbitraires. À travers l'instauration de règles et de transparence, ils entendent ainsi « remettre de l'ordre » dans le système pour lutter contre le « clientélisme » et s'affranchir des décisions arbitraires favorisant les uns ou les autres[187]. Pour cet autre département[188], il est question de rompre avec les logiques de reconduction automatique des financements mais également de « réajuster des budgets » aux moyens mis en œuvre afin de les « rémunérer à leur juste hauteur ». Indirectement, l'utilisation d'outils concurrentiels s'inscrit donc dans une logique d'efficacité et de rationalisation de l'action publique. La transparence des budgets qu'ils sont censés favoriser permet de sélectionner les projets les plus efficients en matière de rapport qualité/coût.

Ces procédures répondent ainsi à un souci de lisibilité et de transparence de la gestion associative et participent à la diffusion d'une véritable culture du résultat au-delà de la seule sphère de l'administration. En témoigne les propos de ce Directeur de la solidarité :

> *« De la même façon que nous-mêmes, au sein de l'administration, travaillons avec des objectifs clairs, nous souhaitons que les établissements nous donnent un peu de lisibilité. Nous, on leur donne de la lisibilité »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #2).

Par ailleurs, on constate que même si les acteurs publics semblent réticents au départ, ils tendent à adhérer à ces mécanismes de mise en concurrence dans un second temps jusqu'à devenir progressivement convaincus de leur utilité, notamment en termes d'efficacité économique :

> *« De façon anecdotique mais pas simplement, il faut voir que les marchés publics en appels d'offre nous ont permis d'économiser sur les même marchés 500 000 euros en 2 ans et demi que l'on a réinvestis en 2008 sur 500000€ de mesures nouvelles d'insertion. Donc, moi-même qui ne suis pas "fana" du tout des marchés publics, mais alors vraiment pas, je dois dire que là, malgré tout, le marché public permet de remettre un peu d'ordre dans le système. C'est aussi une façon d'éviter d'entendre dire : "tu aides celui là parce que c'est mon copain !" »* (Directeur de la solidarité, Conseil Général #3).

[187] Directeur de la solidarité, Conseil général #3.
[188] Conseil Général #4.

Cette évolution traduit le souhait de clarifier et de rendre plus transparentes les relations entre les pouvoirs publics et les associations. Comme l'indique le Conseil d'État dans son rapport d'information 2008[189], l'État et les collectivités locales voient dans le contrat la possibilité de répondre aux besoins du public avec souplesse, efficacité et au meilleur coût. Elle traduit une volonté de rationaliser l'action publique à travers notamment l'application de critères de performance.

2) Une fonction de régulation de l'offre

Parmi les objectifs mis en avant, on constate que ces procédures sont également utilisées dans une fonction de régulation de l'offre notamment dans le choix des projets les plus adaptés aux besoins des territoires. Elles constituent alors un mécanisme d'aide à la décision pour l'administration dans le processus de sélection des opérateurs. Pour cette collectivité, elle constitue un « élément tactique » face à un grand nombre d'opérateurs souhaitant développer la même activité sur un territoire :

> « *L'appel à projet ça a été un élément tactique parce que tout le monde voulait prendre cette nouvelle activité alors on a regardé celui qui était le plus à même de… »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #1).

L'objectif poursuivi par l'administration à travers l'utilisation de ces outils est alors de sélectionner les projets les plus adaptés aux besoins de la collectivité. Il s'agit d'organiser l'offre de manière cohérente et de lutter contre un développement non maîtrisé sur les territoires :

> *« On est simplement dans une logique de projet à essayer de voir quel est le meilleur projet, le projet le plus adapté et puis ensuite, on est dans une logique de régulation. On a bien les deux aspects. Peut être que de façon induite, on favorise la concurrence mais ce n'est pas notre objectif. On préfère l'équilibre des territoires. C'est une lapalissade mais l'objectif premier, c'est de répondre aux besoins des gens »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #1).

Les appels à projet sont également utilisés dans cette direction dans le département #2 afin notamment d'adapter l'offre aux orientations des schémas d'organisation sociale ou médico-sociale :

> *« Quand on a arrêté notre schéma, on a dit : "sur telle partie du département, il nous faut tant de place de foyers occupationnels". Qu'est-ce qu'on a fait ? On a lancé un*

[189] Conseil d'État (2008), *Rapport public 2008 : Le contrat, mode d'action publique et de production de normes,* Paris, La Documentation française.

> *appel d'offre. Autrement dit, ce n'est pas la course à l'échalote, le premier arrivé remportant le pompon... Non. On a dit, on fait un appel d'offre et on prendra les projets qui nous paraissent les meilleurs, aux meilleurs coûts et sur les zones qui représentent le maximum de besoins »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #2).

De cette manière, le choix des projets ne s'effectue pas de façon arbitraire mais en cohérence avec la politique départementale. Ce département a dès lors fait le choix *« d'associer à une politique gérontologique une politique d'aménagement du territoire »*. C'est ainsi que le cahier des charges des futures maisons de retraite détermine un nombre de places maximum à atteindre (70 places) dans un souci d'équilibre des territoires. De cette façon, l'objectif poursuivi est de créer des établissements *« à taille humaine »* et de développer des structures sur l'ensemble du territoire départemental et *« pas seulement dans les chefs lieux »* en vue de servir également *« une politique de services de proximité »*.

Les appels à projet peuvent en outre viser à adapter l'offre aux besoins émergents (exemple de la prise en charge de la dépendance et de la maladie d'Alzheimer) et fixer un cadre au développement de l'offre à venir :

> *« On a aussi pris le parti de tenir compte d'une réalité qui est celui de la montée de la dépendance donc aujourd'hui, on dit : nous voulons des établissements avec une section pour Alzheimer ou handicapés vieillissants. Cela fait quand même partie de la fonction un peu régalienne d'un département qui doit pouvoir dire : nous avons besoin de 1500 lits dans les 5 années qui viennent. Sur la façon dont on va les implanter par exemple ou en fonction de ratios, on va dire : sur le bassin gérontologique du lodévois, vous avez une moyenne d'équipement qui est très largement supérieure à la moyenne départementale donc on va considérer que c'est un bassin fermé. Ça, c'est nous qui le décidons même si cela ne fait pas toujours plaisir à tout le monde. Par contre, le bassin de Montpellier, il est ouvert pour 500 lits et pour ces 500 lits, on souhaite que l'équipement se présente comme ceci ou comme cela. À un moment donné, cela ne peut pas être tout et n'importe quoi. Il faut bien fixer une règle, dans l'intérêt général »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #2).

3) Une reprise en main par l'administration

Enfin, les procédures d'appels à projet peuvent être utilisées dans un souci de reprise en main de l'initiative par la collectivité et dans une logique d'impulsion de la politique départementale :

> *« C'est un choix du département à la base de vouloir rentrer dans la démarche d'évaluation, dans la démarche aussi d'appels d'offres pour dire : c'est nous qui allons chercher les projets, qui passons une commande et ce n'est plus les opérateurs qui font des propositions d'action. Ils font des propositions d'action certes, mais par rapport à une commande qui leur est passée. L'idée, c'est que l'on souhaite reprendre la main sur le social. La politique du département, c'est bien le département qui l'impulse et ce*

> *n'est pas les associations. Alors les associations, elles peuvent rentrer dedans ou pas, ou donner une teinte particulière aux propositions d'action qu'elles font mais cela n'empêche que l'initiative, le cadre départemental souhaite la reprendre »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #4).

Dans ce département, l'utilisation d'appels d'offre témoigne d'une volonté du Conseil Général de reprendre la main sur la politique départementale par rapport aux associations. Les propositions d'action des associations doivent répondre à une commande qui leur est passée. Elles sont ainsi perçues comme des opérateurs de la collectivité. De cette façon, les seules marges de manœuvre associatives doivent s'exprimer à l'intérieur des propositions du département. L'utilisation de ces procédures témoigne dès lors d'un changement de logique à travers le passage d'une logique ascendante dans la définition des besoins à une logique descendante.

4) Un caractère obligatoire ?

L'incertitude et le flou juridique quant au caractère contraint et obligatoire des règles de la commande publique favorise enfin le développement de telles démarches. Bien que les pratiques de mise en concurrence tendent à se généraliser progressivement sur les territoires, nos entretiens ont montré que leur utilisation faisait l'objet de nombreux questionnements de la part de l'administration quant à leur caractère obligatoire (ou non). Un Conseil Général s'est en effet posé la question de l'utilisation des règles du Code des marchés publics sur le « volet administré » de son action qu'il a finalement écarté.

Il en résulte des interprétations variées des acteurs publics. Dans le champ de l'insertion par exemple, certaines collectivités s'interrogent sur l'utilisation du CMP alors que d'autres affirment y être contraintes.

Le caractère prétendu contraint et obligatoire des règles de la commande publique vient dès lors justifier le recours croissant aux appels d'offre. Ils jouent alors un rôle de « parapluie juridique » contre le risque de contentieux. Leur développement est dû à un excès de prudence lié à la crainte de la requalification des subventions en marchés publics par le juge. Bon nombre de nos interlocuteurs affirment en effet que la loi rend obligatoire le recours à ce type de procédures. Malgré certaines réticences à leur égard, nous sommes ainsi face à une administration qui semble s'engager dans de telles démarches malgré elle *(« on n'y est pour rien »).* Certaines collectivités semblent ne pas assumer cette logique : *« Moi, j'étais contre*

l'utilisation de ce système, on n'a pas pu contrer ça » (Directeur de la solidarité, Conseil général #1). À un autre régulateur d'ajouter dans la même logique :

> *« Les marchés publics, ils sont en place depuis 2005 ou 2004, de toute façon, on est obligé, on n'a pas le choix. Quand vous êtes dans le champ qui s'approche de la formation/emploi, vous êtes dans la directive européenne et vous êtes dans le cadre des marchés publics, terminé. Vous ne discutez pas »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #3).

Ce phénomène est accentué par des pressions en provenance des services juridiques et financiers des collectivités. Un Conseil Général affirme subir des pressions de la part des chambres régionales des comptes et du « payeur départemental » pour aller vers ce type de procédures.

Les associations, appuyées de juristes, dénoncent pourtant l' « illusion de la sécurité juridique et de la transparence » (CLAVAGNIER, 2009). *« Une procédure de marché public a plus de chance de se voir annulée qu'une simple convention. La transparence et la clarification ne sont pas non plus garanties (…). Côté finances, le mécanisme du marché conduit en moyenne à surcoût de 15%. Enfin, la procédure n'est pas obligatoire, contrairement à ce qu'affirment trop d'élus»*[190].

Il en résulte des postures contrastées des acteurs publics face à ces démarches. Alors que certaines collectivités semblent s'y engager de façon hésitante, d'autres les assument entièrement. Néanmoins, même si cette évolution se met en place à des rythmes variables, ces procédures tendent à se généraliser à l'ensemble des territoires.

5.2.3. Les critères de sélection des associations

Différents critères de sélection des opérateurs dans le cadre de l'analyse des offres et, plus généralement, dans l'octroi des financements découlent directement de ce contexte. Ainsi, deux types de caractéristiques sont mis en avant par les représentants publics. Les critères de sélection portent soit sur le porteur de projet et ses caractéristiques organisationnelles, soit sur l'offre objet du contrat.

[190] UNIOPSS (2009b), « Mutations dans la santé et l'action sociale, Miser sur les territoires et une nouvelle régulation ? », *Union Sociale*, n°229, août/septembre.

1) Des critères relatifs aux caractéristiques associatives

Les compétences techniques de l'association

Les capacités techniques du porteur de projet sont un premier critère mis en avant par l'administration : *« On s'assure des capacités techniques d'une association à porter le projet, je dirai sa couverture financière, ce qu'elle peut nous assurer » (Directeur de la solidarité, Conseil général #1).* Notons que pour ce directeur de la solidarité, les capacités techniques des associations sont liées à leur poids économique. Celui-ci détermine le niveau de compétences techniques d'une structure.

L'équilibrage du poids des associations : défaire les « monopoles associatifs » ?

À travers les mécanismes de mise en concurrence, la mobilisation de nouveaux acteurs sur les territoires peut également être recherchée. Dans ce cadre, les pouvoirs publics peuvent chercher à faire émerger des porteurs de projets de petite taille. La volonté de préserver les petites structures et la diversité du tissu associatif constitue une thématique récurrente dans les discours de l'administration, tant du côté des Conseils Généraux que des DDASS. Ainsi, la préférence de cette Directrice départementale des affaires sanitaires et sociales[191] peut aller vers les petites structures, même si les « grosses » associations *« ont les reins plus solides »*. Paradoxalement, alors que la réglementation favorise le développement d'un modèle d'offre associative de taille importante ; sur le terrain, les acteurs publics semblent vouloir éviter la création de « monopôles associatifs ». Ceux-ci peuvent d'une part apparaître comme peu propices à l'innovation. Selon cette Directrice, ce département *« souffre d'un déficit d'opérateurs »*. En réalité, son taux d'équipement se situe au-delà de la moyenne nationale mais les établissements et services sont concentrés autour d'un nombre restreint d'opérateurs, ce qui donne naissance à des structures de taille importante, en situation de « quasi-monopole » sur ce territoire : *« Du point de vue des opérateurs médico-sociaux, on est face à des grosses holdings qui ne sont plus des lieux d'innovation. (…) Comment favoriser l'innovation dans ces structures là ? Aujourd'hui, sur le champ du handicap, c'est la DDASS qui demande de diversifier les prises en charge sinon, les associations continueraient à créer des établissements »* (DDASS #5). Mais, les associations de taille importante, sont aussi perçues comme des sources de pouvoir importantes, ce qui peut également venir justifier les « craintes » de l'administration : *« Ces associations constituent un pouvoir économique sur ce*

[191] Département #5, ci-après désignée DDASS #5.

département. Ils [les acteurs associatifs] ont en ce sens un pouvoir supérieur au mien. Ils sont d'ailleurs organisés en réseau pour cela » (DDASS #5).

La cohérence territoriale

L'administration peut également tenir compte du territoire d'intervention et d'implantation de la structure et de sa cohérence comme critère de choix des opérateurs : *« C'est-à-dire que si l'association elle intervient au Mas Cavaillac au fin fond de la Lozère, ce n'est pas terrible pour aller intervenir à Beaucaire »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #1).

Le poids « politique » des associations

Des critères plus subjectifs, relatif au poids politique et au pouvoir d'influence des associations sont par ailleurs susceptibles d'entrer en ligne de compte dans le choix des opérateurs légitimes dans le portage des projets : *« Si deux projets de MAS[192] sont présentés par deux opérateurs identiques (professionnels, expertise, etc.), le critère de choix pourra être des pressions politiques du Ministère par exemple mais cela arrive peu souvent » (*DDASS #5). La « renommée » ou la reconnaissance des associations est également importante : *« Pour les subventions, une association qui a pignon sur rue à plus de chance d'obtenir son financement »* (DDASS #5).

2) Des critères relatifs aux caractéristiques de l'offre

À côté des critères relatifs aux caractéristiques associatives (technicité, poids politique et économique, territoire d'implantation, etc.), des critères portant sur les caractéristiques de l'offre de services sont également avancée par les régulateurs publics interrogés.

Une répartition équitable de l'offre sur les territoires

L'administration peut alors chercher à équilibrer l'offre publique/privée non lucrative et privée lucrative sur les territoires, dans un souci d'équité. Ceci est particulièrement vrai pour le champ de la prise en charge des personnes âgées. L'objectif étant pour ce département de préserver un équilibre entre les établissements habilités (ou non) à l'aide sociale dans un souci d'égalité du citoyen devant le service public. Il s'agit de ne pas défavoriser les publics les moins solvables :

> *« Nous veillons aussi à l'équilibre entre établissements privés et établissements publics puisque par définition, enfin c'est une règle "maison" mais à laquelle je tiens beaucoup,*

[192] MAS : Maison d'accueil spécialisée.

> *on habilite à l'aide sociale les établissements publics et les établissements privés à but non lucratifs – gérés par les mutuelles et les associations. Pour faire simple, il faut que nous soyons vigilants à ce que l'on ait une offre d'établissements habilités à l'aide sociale sur l'ensemble du territoire et qu'il n'y ait pas des personnes qui, parce qu'elles demandent une aide à l'aide sociale, soient obligées de faire 150 kilomètres ; alors que celle qui peut payer, aura un établissement au bout de sa rue. Je tiens beaucoup à l'égalité du citoyen devant le Service public »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #2).

Une répartition équilibrée de l'offre sur les territoires

L'équilibre de l'offre sur les territoires s'apprécie également en termes quantitatifs, c'est-à-dire en nombre de lits ou places.

> *« Par exemple, on dit [à travers le schéma] qu'il faut 1500 lits supplémentaires dans les cinq ans qui viennent sur le territoire départemental. Et on a réparti ces 1500 lits sur les 11 bassins gérontologiques. Autrement dit, on va dire par exemple : sur le bassin de Montpellier, il faut tant de lits, sur le bassin d'Agde, il faut tant de lits. Après, c'est au promoteur de se prononcer »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #2).

Une offre efficace sur les territoires : le rapport coût/qualité/besoins

> *« On prendra les projets qui nous paraissent les meilleurs, aux meilleurs coûts et sur les zones qui représentent le maximum de besoins »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #2).

Une offre coordonnée sur les territoires : la mutualisation entre acteurs

Enfin, les acteurs publics sont attentifs aux « efforts » de mutualisation entre acteurs. Ce critère peut également entrer en ligne de compte dans le choix des opérateurs :

> *« Un point auquel on essaye de faire attention aussi, c'est comment elles arrivent à mutualiser des compétences, des savoirs faire, de la logistique, etc. si elles [les associations] sont petites par exemple. Nous, ce qui nous intéresse éventuellement, c'est qu'elles louent ensemble une maison, qu'elles soient plusieurs et qu'elles créent une petite plateforme de services et qu'ensuite, elles puissent gérer collectivement le secrétariat, la photocopie, etc. »* (Directeur de la solidarité, Conseil général #3).

5.2.4. Le positionnement associatif : entre inquiétude et « marche forcée »

Face à l'instauration de ces logiques de mise en concurrence, les associations – dont le positionnement est relayé par leurs « têtes de réseaux » - se montrent prudentes voire inquiètes[193]. Une enquête récente sur les financements publics des associations (CPCA, 2008) révèle que les associations du secteur ont une opinion *a priori* négative vis-à-vis de la

[193] Ce scepticisme se ressent également sur le terrain. Les acteurs associatifs interrogent en effet leurs fédérations représentatives quant à la légalité et au devenir de telles démarches.

commande publique. 57% des répondants estime en effet que le recours aux marchés publics n'est pas une source de financement à développer.

Elles s'inquiètent avant tout sur le risque de ne plus participer à la définition des besoins. Pour les associations, cette logique qui réduit la production associative à une réponse à la commande publique et à un rôle de prestataire, contient un risque de remise en cause d'une spécificité caractéristique des associations de solidarité : leur fonction d' « avant-garde » ou d'innovation sociale (BLOCH-LAINE, 1994). Dans de telles conditions, le projet de l'association n'est pas le résultat d'une demande sociale décelée « sur le terrain » mais bien une réponse à un besoin de l'administration qui s'exprime à travers des cahiers des charges souvent élaborés de manière unilatérale par les pouvoirs publics. *« La définition du partenariat en est quelque peu dénaturée, se transformant de plus en plus en une relation de donneurs d'ordre à prestataires ».*

Elles voient en outre dans ces logiques un risque de concentration des opérateurs et de formatage des réponses. Le procédures de mise en concurrence, en particulier celles s'inscrivant dans le cadre formalisé de la commande publique, requièrent une forte technicité dans le montage des dossiers susceptible d'éliminer les petites associations locales qui ne disposent pas de compétences suffisantes en interne pour y répondre alors même qu'elles disposent d'une connaissance des populations et d'un savoir-faire spécifique en termes de prise en charge. Elles identifient ainsi un *« risque de voir certains opérateurs lucratifs et non lucratifs répondre de manière systématique aux appels d'offres, avec une disparition des petites structures. Le maillage associatif sur les territoires et les initiatives locales inscrites au plus près des populations se retrouveraient ainsi remis en cause »* (UNIOPSS, 2009a). Il se peut aussi que l'évolution de la structure de marché entraîne l'éviction de certains types de prestataires. MARWELL et al. (2005) ont ainsi montré que la mise en concurrence des organisations à but lucratif et sans but lucratif peut donner à la structure de marché une forme stratifiée (coexistence des prestataires sur des segments différents), déplacée (les prestataires de type associatif sont marginalisés), ou protégée (les opérateurs « sans but lucratif » conservent leur position dominante). Alors même qu'à travers ces démarches, l'administration entend lutter contre les "monopoles associatifs" et favoriser la diversité de l'offre, cette logique pourrait conduire paradoxalement à la construction de monopoles d'activité conduits par des opérateurs de grande taille.

En privilégiant des critères de performances au détriment de critères de qualité, ces logiques contiennent également un risque de sélection des publics, au détriment des personnes les plus vulnérables. Les associations dénoncent ainsi une baisse de la qualité des prises en charge des usagers que pourrait entraîner l'application du code des marchés publics. On retrouve ici les stratégies de segmentation et d' « écrémage » (« *cream-skimming* ») des bénéficiaires *« pratiquées au détriment des publics les plus coûteux pour les prestataires et en général les personnes vulnérables »* (LE GRAND, 1991).

Selon les associations, la mise en concurrence entre prestataires pour la fourniture de service contient enfin des conséquences sur la qualité de l'emploi liées d'une part à la prédominance de critères de coûts peu soucieux des *« efforts entrepris pour améliorer la qualité des emplois dans de nombreuses associations (réduction du temps partiel subi, hausse des rémunérations, accompagnement des contrats aidés dans des parcours d'insertion professionnelle qui supposent du temps, etc.) »* (UNIOPSS, 2009a). En outre, en favorisant un *turn over* important, la durée des contrats, parfois très courte, peut conduire à une déstabilisation des salariés et de l'organisation du travail au sein des associations avec des conséquences pour les usagers en termes de qualité du service rendu. Les salariés peuvent ainsi voir leurs employeurs changer régulièrement au gré des appels d'offre même si la fin d'un marché n'entraîne pas automatiquement la reprise du personnel par le nouveau titulaire du marché.

Enfin, il est également à noter la lourdeur des dossiers à compléter dans un contexte réglementaire déjà « chargé » et le risque de déstabilisation des relations partenariales sur les territoires.

Pour ces différentes raisons, elles dénoncent le recours systématique à ces procédures qu'elles justifient uniquement en cas de déficit de l'offre. Si ce recours est maintenu, elles encouragent l'utilisation de procédures adaptées et la promotion d'une « commande publique socialement responsable et transparente » dans le cadre des critères sociaux et environnementaux prévus par le Code des marchés publics[194].

Néanmoins, même si elles le refusent et en dénoncent les méfaits potentiels, ce changement est désormais perçu par les associations comme une réalité face à laquelle elles doivent

[194] Les articles 14 et 15 du CMP prévoient en effet la possibilité de faire valoir des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics ou encore de réserver certains marchés à des entreprises adaptées ou à des établissements et services d'aide par le travail. En outre, l'article 53 énonce la règle du « mieux disant » plutôt que du « moins disant ».

s'organiser. Les associations prennent aujourd'hui la mesure de l'ampleur du phénomène[195]. En témoignent les propos du Directeur général de l'UNIOPSS, dans l'éditorial d'un numéro spécial de la revue Union sociale[196] consacré aux mutations dans la santé et l'action sociale :

> *« Nous vivons un changement de paradigme important en matière de régulation du secteur de solidarité. Ce changement s'impose dans un contexte de crise culturelle à effets économiques lourds. Il encourage fortement le développement de la logique du marché et l'introduction de mécanismes s'inspirant de la commande publique, au risque de réduire la solidarité à un marché comme un autre »*[197].

Face à ces nouvelles logiques mobilisant de nouveaux savoir-faire pour les acteurs associatifs[198], ces derniers font part d'un manque d'outillage. C'est ainsi que de nombreuses productions ont récemment vu le jour reprenant leur positionnement[199]. Aussi, les unions représentatives informent leurs adhérents, tentent de les « outiller » techniquement pour pouvoir faire face à ces transformations qui bouleversent considérablement leur mode de relation à la puissance publique.

Tout en se positionnant contre un « social de compétition »[200], ce « changement de paradigme » est donc perçu par les associations comme étant inévitable dans le contexte économique actuel. Face à cette généralisation des logiques de mise en concurrence, leur contribution à l'intérêt général est invoquée par les associations comme une priorité à préserver. La défense de l'intérêt général passe par la mise en valeur des spécificités associatives (gouvernance particulière, mobilisation du niveau politique, management participatif et capacités d'initiatives). Dans ce cadre, le mot d'ordre est la coopération et la solidarité inter associative. Elles préconisent en effet de répondre aux appels à projet à travers la construction d'alliances entre acteurs. Elles réfléchissent à de nouvelles bases contractuelles dans les relations entre associations et pouvoirs publics et plaident pour la reconnaissance du

---

[195] Cette « prise de conscience » est récente. Ainsi, au début de ce travail, la « commande publique » était moins présente dans les discours et positionnements politiques des acteurs et de leurs têtes de réseaux. L'irruption de cette thématique semble coïncider avec les premières discussions autour du projet de loi HPST et les débats sur la transposition de la Directive Services en droit français.

[196] Revue mensuelle du réseau UNIOPSS et URIOPSS.

[197] ALLIER H. (2009), « Faire de l'intérêt général notre priorité », in. *Union sociale*, n°229, août/septembre.

[198] L'élaboration par l'UNIOPSS d'un outil « Commande publique » témoigne de l'actualité de cette question. Face à ces demandes d'outillage, les fédérations élaborent de nouveaux outils d'accompagnement des porteurs de projet. Cette hésitation se traduit également par des difficultés de positionnement des têtes de réseau, entre refus catégorique ou accompagnement du changement.

[199] UNIOPSS (2009), « Les associations de solidarité face aux logiques de mise en concurrence », *Position politique de l'UNIOPSS,* février 2009.

[200] BALMARY Dominique, Discours de clôture du XXXème Congrès de l'Uniopss, 29 janvier 2010.

statut de « conventions de partenariat d'intérêt général », dont la création a été proposée dans un récent rapport de Michel THERY[201].

Cette nouvelle logique vient bouleverser les pratiques des opérateurs associatifs en systématisant la logique du « rendre compte » à l'ensemble des secteurs d'intervention. Aussi, elle les positionne dans des postures d'opérateurs venant inverser le système de la détection des besoins. Certaines administrations évoquent à ce titre un véritable « changement de culture » dans le secteur ou encore de « traumatisme » des associations[202]. Selon les collectivités interrogées, les associations réagissent également contre la « lourdeur administrative » que de telles démarches représentent. La thématique de l'inflation normative, accélérée depuis 2002 est présente dans tous les débats. On se retrouve face à un phénomène de saturation qui se traduit par des réactions de « découragement » et/ou de rejet « automatique » de la part des acteurs :

> *« Il y a toujours un premier moment de découragement où ils trouvent qu'il y a trop de contraintes administratives, que c'est trop compliqué, qu'on leur demande trop de dossiers, trop de papiers, etc. Donc ça, c'est un peu le premier réflexe. Et puis après, il y a la satisfaction quand même d'être pris en compte et d'avoir la valorisation de leurs actions donc ça, ça vient assez vite derrière quand même. Ça nous a permis aussi de passer sous cette forme là, de réajuster des budgets qui n'avaient pas été réajustés depuis longtemps »* (Directeur de la solidarité, Conseil Général #4)

Néanmoins, bien qu'opposés aux logiques à l'œuvre, les acteurs associatifs n'ont pas d'autres alternatives que d'y répondre car elles constituent autant de nouvelles opportunités de financement à saisir ou de moyens de pérenniser leur activité. Ainsi, suite au lancement d'appels d'offre, peu de Conseils Généraux rencontrent des déficits d'opérateurs. Au contraire, ces procédures semblent être « bien suivies » par les acteurs. Dans le Gard par exemple, plus de la moitié des structures du champ de l'enfance ont ainsi soumissionné à l'appel à projet lancé par le Conseil général pour la création de SAPMN. Dans l'Hérault, près d'un an après le lancement d'un appel à projet dans le cadre de la création de maisons de retraites, l'ensemble des places prévues étaient programmées. Selon l'administration, ces procédures sont efficaces

[201] THIERRY Michel (2009), Mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive « services » et dans l'application du droit communautaire des aides d'État, La Documentation française, janvier 2009.

[202] Notons que ce changement de culture se répercute également sur les services des Conseils Généraux qui ont dû eux aussi, réinterroger leurs modes d'action : *« Nous les marchés publics, ils nous ont été imposés, ils nous ont obligé à mettre en place de l'ingénierie qu'il a fallu apprendre, ce n'était pas simple »* (Directeur de la solidarité départementale #3).

(sachant que la réalisation des résultats se mesure au nombre de places réellement créées par rapport au résultat escompté), en témoigne la réactivité des opérateurs :

> « *Aussi bien sur le secteur des personnes âgées que sur celui des personnes handicapées, il est rare qu'on soit en déficit de projets, très très rare. S'agissant du schéma handicapé, l'appel à projet a été lancé. Au bout d'un an, la programmation sur 5 ans était pleine* » (Directeur de la solidarité départementale #2).

Dans ce cadre, il semblerait que des processus plus subtils puissent se mettre en place. Ainsi, des procédures *a priori* contraignantes, semblent pouvoir être saisies, de manière contradictoire, comme de nouvelles opportunités de développement ou de ressources pour les acteurs. Il convient donc d'aller au-delà de ces constats et d'interroger de manière plus fine l'interaction.

Conclusion du chapitre

Nous avons vu à travers ce chapitre que le mode de régulation de l'action associative par les pouvoirs publics restait dominé par un mode de régulation de type « tutélaire » empruntant de plus en plus de références au modèle marchand. Ce qui change désormais, c'est le caractère plus ou moins concurrentiel de la régulation, allant d'une mise en concurrence implicite à l'utilisation du Code des marchés publics dans les relations aux associations. On assisterait donc à un glissement progressif du modèle tutélaire vers un modèle « quasi-marchand ».

Alors qu'initialement, cette mise en concurrence concernait essentiellement les associations dont l'activité se situait en dehors du cadre réglementaire de la loi du 2 janvier 2002, cette logique se diffuse progressivement à l'ensemble des activités étudiées. Peu à peu, des champs qui en étaient jusque là protégés glissent vers le marché. Aussi, plus on avance vers le monde marchand, plus les marges de manœuvre associatives semblent se réduire, particulièrement en ce qui concerne leurs capacités d'initiative. Ces transformations de l'environnement des associations viennent ainsi réinterroger leur capacité à agir dans la sphère publique.

Ces nouveaux outils, mis en place par les pouvoirs publics dans l'objectif d'obtenir une plus grande efficacité et transparence dans l'allocation des ressources publiques ou dans le souci de réguler l'offre de services sociaux sur les territoires, constituent en effet autant de tentatives pour retrouver une autonomie publique face aux formes de « dépendances » à l'égard des associations.

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE

Des interactions mises en tension : l'autonomie associative en question

La mise en perspective historique de l'évolution des relations entre l'État et les associations et la description des modes de régulation actuels ont permis de mettre l'accent sur les facteurs institutionnels susceptibles d'influencer les comportements associatifs.

La première période identifiée au *chapitre 4* a progressivement laissé place à un modèle tutélaire visant, à travers des instruments de type coercitifs, à réguler l'offre de service sur les territoires et à encadrer l'allocation des ressources publiques. Cette régulation, qui sera plus tard incarnée par le cadre général de la loi du 2 janvier 2002, offrait cependant des possibilités de négociation aux gestionnaires associatifs, grâce notamment aux procédures budgétaires et aux mécanismes de fixation des tarifs (permettant de proposer des tarifs au plus proche des moyens et coûts nécessaires à la réalisation des projets). Elle permettait en outre, à travers la procédure de l'autorisation, la reconnaissance de projets portés par les associations, sous réserve qu'ils respectent certaines conditions dans leur mise en œuvre. Ainsi, alors que pendant la période de croissance des Trente glorieuses, les processus de construction des réponses et des moyens à y apporter reposaient sur une logique ascendante de remontée des besoins par les associations, les transformations de l'État-providence dans la période récente sont venues renverser ce processus. En effet, le contexte économique de maîtrise des dépenses publiques et de rigueur budgétaire a donné naissance à un nouveau type de régulation que nous avons caractérisé au *chapitre 5*.

Qu'elle soit le reflet d'un encadrement renforcé ou d'une mise en concurrence accrue, cette nouvelle régulation inscrit les processus de construction de l'offre dans des logiques descendantes, tant à travers les nouvelles règles budgétaires et tarifaires (logiques de moyens ou d'enveloppes fermées) qu'au niveau des outils de mise en concurrence (dont l'appel d'offre constitue la parfaite illustration). Elle réduit par conséquent les espaces de négociation laissés aux associations et remet en cause leur capacité historique d'initiative et de révélation des demandes sociales. Dans ce contexte de réduction des marges d'autonomie associative, il est important d'étudier dans quelles mesures la dimension politique des associations continue à exister.

La *troisième partie* de ce travail souhaite ainsi mettre l'accent sur le volet ascendant de la relation associations/pouvoirs publics en étudiant l'influence des associations sur les pouvoirs publics.

TROISIEME PARTIE
UN DEFI POUR LES ASSOCIATIONS : CONSTRUIRE ET SE SAISIR DE MARGES DE MANŒUVRES

Dans un environnement qui pourrait tendre, de façon croissante, à contraindre les projets et les fonctionnements associatifs, certains processus seraient susceptibles de nuancer la réduction des marges d'autonomie associative. Des formes d'interactions aux pouvoirs publics viendraient limiter cette contrainte, voire la neutraliser.

Les associations peuvent en effet interagir avec les pouvoirs publics dans le sens d'une plus grande maîtrise de l'offre de services. Elles sont ainsi en mesure de faire reconnaître la pertinence des besoins identifiés sur le terrain – grâce à leur proximité avec les publics et leur connaissance des problématiques – et participer de cette manière à la définition du « bien commun ». Aussi, certaines associations peuvent avoir participé en amont à la construction du cadre et des règles de leur action, ce qui vient nuancer considérablement leur instrumentalisation. En pesant sur les orientations des politiques locales et nationales, elles sont ainsi en capacité d'intervenir dans l' « espace public » (HABERMAS, 1962) et, par conséquent, d'inscrire la relation dans une dépendance mutuelle.

Afin d'analyser et de comprendre l'interaction entre associations et pouvoirs publics, il est donc nécessaire de dépasser l'étude des formes de régulation publique à l'égard des associations et de rendre compte des diverses manières à partir desquelles l'action associative agit dans l'espace public. Il convient pour cela d'aller au-delà d'une analyse des associations au seul prisme de leur fonction gestionnaire et d'étudier également la manière dont se met en œuvre leur dimension politique. De cette manière, l'action associative n'est plus seulement perçue sous l'angle de la contrainte.

À partir d'une confrontation de nos hypothèses à l'analyse empirique, la troisième partie de cette thèse vise à caractériser les modes d'interactions entre associations et pouvoirs publics. Comment l'interaction se traduit-elle concrètement sur le terrain de l'action associative ? Notre objectif est ici de décrire et de comprendre la portée et les fondements du processus interactif,

tout en tenant compte des facteurs institutionnels qui le structure, et que nous avons exposés dans la partie précédente.

L'intervention de l'association dans l'espace public est d'abord appréhendée à partir de différentes capacités qui, une fois activées, confèrent aux associations davantage de marges de manœuvre. L'interaction sera ainsi déclinée en différentes capacités associatives, plus ou moins stratégiques *(Chapitre 6).*

En outre, nous avons formulé l'hypothèse d'un rôle politique s'exprimant de façon différenciée selon les associations considérées. Dans ce cadre, la possibilité de peser sur le débat public est elle-même favorisée par la conjonction d'un ensemble d'éléments et notamment par l'existence d'un certain nombre de ressources au sein des associations et de leur environnement. Ainsi, certains facteurs viendraient déterminer leur capacité à agir. Le *chapitre 7* se penchera donc sur les variables explicatives de ces types d'interactions.

Nous verrons au sein du *chapitre 8* que pour participer à la définition des besoins et à l'élaboration des politiques sociales, les associations doivent faire la preuve de leur légitimité. Elles vont pour cela développer différents types de stratégies de reconnaissance dont nous dresserons une typologie à l'aide des théories néo-institutionnalistes.

Sont enfin mises en évidence les combinaisons de ressources et de comportements stratégiques permettant au rôle politique des associations de se déployer. De cette manière, le *chapitre 9* permet d'identifier les processus favorisant la participation associative à l'espace public.

Chapitre VI

DES CAPACITES ASSOCIATIVES SOURCES D'INTERACTIONS

Introduction du chapitre

L'interaction entre les associations et la sphère publique contribue à créer des situations de dépendance mutuelle et à accroître l'autonomie associative. Elle se concrétise selon des modalités variées car elle prend forme à travers différentes capacités pouvant se déployer à des niveaux plus ou moins stratégiques. Parmi ces capacités, certaines témoignent de la participation de l'action associative au débat public (de façon plus ou moins directe) et attestent d'une fonction politique généralement reconnue par leurs interlocuteurs publics. D'autres les renvoient davantage à leur fonction gestionnaire de contractant avec les pouvoirs publics.

Il est donc important d'étudier de façon plus approfondie les différents moments où cette négociation est rendue possible. Ainsi, dans la première section de ce chapitre, seront présentés les différents niveaux de l'interaction (6.1).

À partir de l'étude des modalités concrètes de mise en œuvre de cette fonction politique et de sa perception par les acteurs, nous montrerons qu'il existe des freins potentiels à son déploiement laissant pressentir un rôle politique variable d'une association à l'autre (6.2).

Enfin, grâce à une analyse de données originales, il s'agira de déterminer les capacités structurantes de l'espace associatif étudié et de situer les associations par rapport à ces capacités (6.3). Nous montrerons que si toutes les associations n'ont pas accès de la même manière à cette fonction politique, il est possible d'identifier des lignes de force.

6.1. UNE FONCTION POLITIQUE DECLINEE SUR DEUX NIVEAUX

Notre objectif est ici de participer à la déclinaison des différents moments où l'association peut faire valoir son rôle de participation à l'espace public, à partir d'une approche en termes de capacités. Ainsi, l' « encastrement politique » (LAVILLE, 2000) des associations est décliné sur

deux niveaux principaux : les capacités d'innovation sociale (6.1.1) et les capacités de négociation politique (6.1.2).

6.1.1. Les capacités d'innovation sociale

À un premier niveau, l'intervention de l'association dans la sphère publique peut s'exprimer par ses capacités d'innovation sociale. Ces dernières correspondent au potentiel de mise en œuvre de services ou types de prise en charge en vue de satisfaire de nouveaux besoins (ou des besoins déjà existants qui ne trouvent pas de réponses par ailleurs). Elles témoignent ainsi de la capacité de détection et d'anticipation des nouvelles attentes des usagers et de leurs familles par les associations (FRAISSE et *al*., 2008, p147). Dans cette mesure, lorsque l'association réussit à démontrer que ces nouveaux services sont porteurs d'un intérêt collectif, elle est alors susceptible d'influencer de manière significative l'orientation des décisions publiques.

1) Le concept d'innovation sociale

L'innovation peut se concrétiser par des innovations organisationnelles touchant plutôt aux formes d'organisation de la production : création de nouveaux métiers, nouvelles formes de coordination de l'activité, nouvelles techniques de gestion, nouveaux procédés d'organisation du travail et/ou de la production, nouvelles formes de partage des responsabilités entre les diverses parties prenantes au projet, etc. Il peut donc simplement s'agir de « faire autrement ». À un autre niveau, l'innovation sociale des associations peut porter sur de nouveaux types de services ou « clientèles » (DEMOUSTIER, 2001).

Le CRISES[203] définit l'innovation sociale comme « toute nouvelle approche, pratique ou intervention, ou encore tout nouveau produit mis au point pour améliorer une situation ou solutionner un problème social » (BOUCHARD, 1997 citée par LEVESQUE, 2006). L'innovation, pour être considérée comme « sociale », doit donc contenir une dynamique de changement et de transformation sociale. Elle s'inscrit le plus souvent dans des « projets de société », ce qui positionne l'association qui en est porteuse dans le registre de l'espace public et du débat politique. C'est ainsi que certains auteurs adoptent une définition normative. L'innovation peut être qualifiée de « sociale » car elle poursuit des objectifs de solidarité et de réduction des inégalités. *« L'objectif de l'innovation est, alors, d'améliorer la cohésion sociale et que cette innovation soit partagée »* (DEGRAVE & NYSSENS, 2008).

[203] CRISES : Centre de recherche sur les innovations sociales, Université du Québec à Montréal (UQAM).

Dans les processus d'innovation sociale, les associations jouent un rôle d'interface ou de médiation dans l'émergence des besoins sociaux, qualifié par ENJOLRAS de fonction de « révélation des demandes ». Pour exister, les besoins formulés par la population vont en effet nécessiter l'intervention d'un tiers, en l'occurrence l'association. L'association est donc ici à la fois à l'origine de la demande et de l'offre. Elle met en effet en place une offre de services en réponse à une demande qu'elle a elle-même créé (ou tout au moins révélée). Par leur intermédiaire, les associations contribuent ainsi à la "prise de parole" (au sens de HIRSCHMANN) de la société civile et à son accès à l'espace public.

Cette innovation sociale peut se mettre en place à partir des associations déjà en place mais les nouvelles problématiques détectées peuvent également contribuer à l'émergence de nouvelles associations qui participent au renouvellement et au dynamisme du champ des solidarités.

Pour se pérenniser et se diffuser, l'institutionnalisation de l'innovation sociale à travers son intégration dans les politiques publiques constitue bien souvent un passage obligé. Dans la mesure où les publics qu'elle touche sont le plus souvent non solvables, elle doit en effet trouver les ressources assurant sa sécurisation. Ainsi, comme le soulignent DEGRAVE & NYSSENS (*op. cit.*, p82), « *après une phase d'expérimentation au sein des organisations, se pose la question de l'institutionnalisation de l'innovation sociale. Pour que l'innovation sociale aboutisse, le changement doit être sanctionné par des acteurs sociaux* » et, en dernier ressort, par les pouvoirs publics.

À partir de la perception d'un besoin auprès de la population, l'association va ainsi tenter de convaincre les pouvoirs publics de l'existence de ce besoin (construction du besoin) pour en arriver à une perception du besoin partagée. À ce premier niveau, le poids de la négociation avec les pouvoirs publics va être décisif. Une fois reconnu, l'administration va ensuite ériger ce besoin en demande réglementée (construction de la demande), pouvant notamment se traduire par la création de nouveaux droits sociaux. Lorsque l'innovation sociale est reconnue par l'État, elle acquiert alors le statut d' « innovation institutionnelle » (BOUCHARD, 2008) dans la mesure où elle va donner naissance à un nouveau système de règles et toucher *« le champ des institutions, des normes, de la réglementation et plus largement des formes de régulation »* (LEVESQUE, 2006). Le seul fait d'être financée constitue pour l'innovation sociale une première forme de reconnaissance. Mais, cette « sanction » administrative peut également passer par la création de nouveaux droits et aller jusqu'à la mise en place d'une réglementation spécifique.

De ces différentes manières, les innovations sociales portées par les associations concourent à la transformation de l'environnement institutionnel.

2) Le potentiel d'innovation des associations

Historiquement, les associations ont bien souvent été à l'origine du défrichage de demandes sociales porteuses d'enjeux collectifs, ensuite relayées par l'État. Cette spécificité leur vaut d'être qualifiées par de nombreux travaux de véritables « laboratoires d'innovations sociales ». Le champ de l'accueil de la petite enfance est à ce titre révélateur. Comme le montrent les travaux de FRAISSE *& al.* (2008), ce sont souvent des organisations du tiers secteur, et des associations en particulier, qui ont fait la preuve les premières d'une grande réactivité face aux nouvelles attentes des familles en proposant par exemple des modes d'accueil atypiques au niveau des horaires (flexibilité, fonctionnement 24h/24h, etc.).

Ces constats nous conduisent à nous interroger sur le potentiel d'innovation des associations. En quoi la forme associative serait-elle particulièrement favorable à l'innovation ?

Plusieurs facteurs sont identifiés par la littérature comme étant à l'origine du potentiel d'innovation des associations et plus largement, des organisations de l'ESS. D'abord, leur « ancrage dans les communautés » (BOUCHARD, 2008) et sur les territoires leur permet d'apporter des réponses rapides à des besoins non comblés. La proximité avec les populations et les problématiques leur apporte également une plus grande légitimité à agir. D'autres facteurs organisationnels propices à l'innovation dans le champ de l'ESS sont identifiés tels que la distribution limitée des excédents (en ce qu'elle contribue à intégrer des critères plus sociaux à l'action) ou encore leur gouvernance plurielle qui permet une co-production du service par le producteur et l'usager ou de coordonner des intérêts variés (interne et externes à l'organisation), tout en favorisant la confiance entre les parties prenantes. Enfin, l'hybridation des ressources qu'elles mobilisent (marchandes, non marchandes, réciprocitaires) permet de dépasser les cloisonnements institutionnels.

C'est ainsi que cette fonction d'« avant-garde » des associations est souvent revendiquées par ces dernières comme constituant l'une de leurs spécificités incontournables et essentielles à préserver. Aussi, dans un contexte de développement de procédures inspirées de la "commande publique", la défense des associations dans leurs capacités d'initiatives est au cœur de leurs

revendications. Dans un positionnement politique élaboré par l'UNIOPSS en février 2009[204], les associations voient dans les logiques de mise en concurrence un risque de « stériliser » l'initiative associative et par conséquent, de remise en cause de cette spécificité « méritoire » que constitue leur capacité d'innovation.

3) L'innovation sociale, premier niveau d'« encastrement politique » des associations

L'innovation sociale positionne déjà les associations sur le registre de l'espace public en donnant naissance à des actions collectives diverses issues des problèmes sociaux et attentes individuelles identifiés sur le terrain. C'est ainsi qu'Alain CAILLE qualifie les associations d' « espaces publics de proximité ».

Ces capacités de révélation des demandes et la construction d'une offre correspondante constituent déjà un premier niveau de déploiement potentiel du rôle politique des associations même si cette forme de participation à l'espace public apparaît moins "prestigieuse" que la participation directe aux instances de décisions locales. Elle a souvent eu dans l'histoire un rôle déterminant.

Certains travaux plus récents développent également cette idée d'un « encastrement politique » des associations s'exprimant à différents niveaux *« qui rendent compte des évolutions possibles des relations avec les pouvoirs publics »* (BUCCOLO, 2008, p206). Quatre niveaux d'encastrement politique des associations sont ainsi distingués : « l'existence d'espaces publics de proximité », la « visibilité de l'association dans l'espace de l'action sociale territoriale », le « degré consultatif d'interaction avec les pouvoirs publics » et enfin, le « degré décisionnel ».

Les deux niveaux intermédiaires identifiés par cette approche traduisent d'une certaine manière l'intervention des associations dans l'espace public. La visibilité de l'association auprès de l'opinion publique, à travers notamment l'organisation d' « actions spectaculaires » ou d'évènements divers (manifestations de rue, spectacles…), est susceptible d'influencer l'orientation des politiques locales et nationales *(cf. encadré ci-dessous).* Néanmoins, ces deux niveaux seront écartés de notre analyse dans la mesure où, bien souvent, il s'agit davantage de moyens d'actions que de buts. De plus ils ne permettent pas d'appréhender directement

[204] UNIOPSS (2009a), « Les associations de solidarité face aux logiques de mise en concurrence », *Position politique de l'UNIOPSS*, février 2009.

l'influence des associations sur l'agenda public. Aussi, dans ces deux situations, la parole associative peut ne pas être prise en compte.

Encadré 6 : Visibilité de l'association et influence de l'agenda public, l' « affaire » du Droit au logement opposable (DALO)

La visibilité de l'association dans l'espace public, grâce notamment à l'appel aux médias, peut constituer un puissant outil de pression sur les décideurs. C'est par exemple suite à la mobilisation de l'association des « Enfants de Don Quichotte » en décembre 2006, par l'installation d'un campement de tentes pour les sans domiciles sur les rives du canal Saint Martin, que le sujet sensible du droit au logement a été positionné sur le devant de la scène. Les hommes politiques se sont ensuite tour à tour saisis de cette question. Ce thème s'est très vite trouvé au cœur de la campagne présidentielle de 2007. Ainsi, peu de jours après le début de l' « affaire », le future Président de la République alors en campagne déclarait : *« Je veux, si je suis élu président de la République, que d'ici à deux ans, plus personne ne soit obligé de dormir sur le trottoir et d'y mourir de froid. Parce que le droit à l'hébergement, je vais vous le dire, c'est une obligation humaine. »*[205] Un débat parlementaire a ensuite été ouvert pour aboutir, quelques mois plus tard, à la loi controversée du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO).

Au sein du développement suivant, il sera question de présenter le niveau « supérieur » de la fonction politique des associations que nous avons identifié, à savoir leurs capacités de négociation politique. Il s'apparente au « degré décisionnel » identifié plus haut.

6.1.2. Les capacités de négociation politique

A un autre niveau, la fonction politique des associations peut se manifester à travers le développement de capacités de négociation politique que nous définissons comme la capacité des associations à participer à l'élaboration des décisions publiques, à la définition des cadres et des règles administratifs et, par voie de conséquence, à la production de l'intérêt général (ou collectif). Selon les acteurs associatifs, *« cette fonction politique relève de leur capacité à porter haut et fort en direction des pouvoirs publics une parole d'experts sur les besoins sociaux auxquels elles répondent, dans un objectif de participation à l'évolution des politiques publiques. C'est là ce qu'on pourrait appeler une parole militante »*[206].

La présence de capacités de négociation politique rend compte du niveau de légitimité acquis par les associations et d'une reconnaissance pleine et entière de leur fonction politique, à côté

[205] Nicolas SARKOZY, discours de Charleville-Mézières, 18 décembre 2006.
[206] DEMOUSTIER S. (2006), « Reconnaître la fonction politique des associations », *Union sociale*, n°196, avril 2006, p19.

de leur fonction gestionnaire. Elles constituent dès lors le niveau supérieur d'interaction à la sphère publique. Elle crée en effet des formes de dépendance de l'administration à l'expertise associative sur laquelle elle s'appuie pour l'élaboration de sa politique. Cette co-construction des politiques permet de modifier les rapports de force : *« De mieux se connaître, cela a changé les rapports de force. On était plus dans des bras de fer mais vraiment dans de la concertation et de la collaboration »* (Directeur de l'association LCE30).

La possibilité d'influer directement sur les décisions politiques permet en outre aux associations de limiter certaines pressions réglementaires en participant en amont à leur construction.

1) La reconnaissance du rôle des associations comme aiguillon des politiques locales…

Les entretiens menés avec les interlocuteurs publics nous ont fourni des précisions sur l'effectivité de cette fonction politique des associations. À travers divers exemples, ils nous indiquent que ces dernières ont été à l'origine de la détection de nombreux besoins ensuite reconnus par les politiques locales et/ou nationales. Un certain nombre de dispositifs départementaux ont ainsi été le résultat d'une régulation croisée et d'une co-construction entre collectivités locales et les associations. Ces divers exemples viennent ainsi nuancer l'idée d'une dépendance à sens unique des associations aux pouvoirs publics et justifier l'idée d'interactions.

À l'issue des entretiens, de nombreux exemples témoignent ainsi de la reconnaissance par l'administration de l'expertise associative comme aiguillon dans les orientations de sa propre politique. Elle permet d'éclairer les décisions en les adaptant à la réalité des besoins :

> *« À un moment donné, le dialogue singulier que l'on a avec le monde associatif nous permet de porter une certaine idée de tel ou tel problème ou sur la façon de le régler ; ce qui permet aussi aux élus d'être éclairés sur les décisions qu'ils doivent prendre »* (Directeur de la solidarité départementale #2).

Encadré 7 : Des associations dans l' « avant-garde » : la création des MDPH[207]

Lorsque l'on interroge ce représentant du Conseil Général[208] sur l'influence des associations (ou des problèmes soulevés par ces dernières) dans la conduite de la politique départementale, nous disposons d'un certain nombre d'illustrations d'initiatives associatives ayant servi de point de départ à des dispositifs ensuite mis en place par la collectivité. La création des MDPH témoigne ainsi de la reconnaissance réglementaire par la collectivité d'un besoin repéré et porté par les associations jusqu'à leur reconnaissance dans le cadre de dispositifs. Dix ans avant leur création, des associations d'usagers ou de parents d'enfants handicapés font le constat d'un manque d'information des personnes handicapées et des difficultés rencontrées par les personnes à se repérer au sein des nombreux dispositifs existants. En 1993, ce besoin est porté à la connaissance du Conseil Général à travers l'organisation d'une journée d'information. Suite à cette journée ayant permis la prise de conscience de l'existence du besoin par la collectivité (reconnaissance partagée du besoin), le Conseil Général décide de créer un service « Accueil, information, handicap » venant préfigurer ce que seront les futures MDPH, créées en 2005 (reconnaissance réglementaire du besoin). Cet exemple illustre bien comment les problématiques portées par les associations, surtout quand elles s'unissent, ont un impact non seulement sur les choix opérationnels des collectivités locales mais aussi à terme sur les formes retenues dans le cadre législatif.

Elle apporte une connaissance extérieure sur de nouvelles problématiques imparfaitement décelées ou méconnues de l'administration. L'exemple de la thématique de la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes, qui a émergé récemment, de manière concomitante au vieillissement général de la population, est à ce titre révélateur. Ce sont en effet les associations qui, confrontées à ce nouveau type de publics et aux difficultés liées à leur prise en charge au sein des établissements classiques[209], ont informé l'administration de ce nouveau besoin et de la nécessité de faire évoluer les dispositifs existants *(voir encadré 8)*.

Encadré 8 : Association et détection de nouveaux besoins : le cas de la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes

« Aujourd'hui dans ce département, il y a une centaine de personnes handicapées qui ont dépassé l'âge de 60. À un moment donné, il y a des associations qui sont venues nous le dire. C'est bien parce que des associations – qui s'occupent au plus près de personnes handicapés – ont été confrontés à ce problème, qu'elles l'ont fait remonter et que nous, administration, on s'en est emparé et que derrière, on a informé les élus de ce nouveau phénomène (…) Donc cela fait maintenant quatre ou cinq ans que ce phénomène a émergé au point qu'il soit pris en compte dans nos politiques. C'est un bon exemple qui montre que l'on a besoin les uns des autres » (Directeur de la solidarité départementale #2).

[207] MDPH : Maison départementale des personnes handicapées.
[208] Directeur de la solidarité départementale #1.
[209] Le système réglementaire français considère en effet qu'au-delà de 60 ans, la personne perd son statut de personne « handicapée » au profit de celui de personne « âgée ». Elle échappe ainsi aux dispositifs de prise en charge des personnes en situation de handicap. La question de leur accueil en maison de retraite « classique » et leurs adaptations se pose donc aujourd'hui.

2) … Une reconnaissance contrastée des associations : entre partenaires et prestataires

Le thème de la reconnaissance des associations dans leur fonction politique est revendiqué par ces dernières. À titre d'exemple, à la demande des associations à travers la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), le thème de la participation des associations dans le dialogue civil était mis à l'ordre du jour de la première Conférence nationale de la vie associative qui s'est tenue en janvier 2006[210]. Déjà en 2001, à l'occasion du centenaire de la loi de 1901, une charte d'engagements réciproques mettant en valeur l'indépendance et la légitimité associative avait été signée entre le premier ministre Lionel Jospin et le président de la CPCA. Elle reconnaissait alors la participation des associations à l'intérêt général et leur rôle de troisième voie entre sphère privée et publique :

« Les associations apportent en toute indépendance leur contribution à l'intérêt général par leur caractère reconnu d'utilité civique et sociale. Elles fondent leur légitimité sur la participation libre, active et bénévole des citoyens à un projet commun, sur leur capacité à défendre des droits, à révéler les aspirations et les besoins de ceux qui vivent dans notre pays et à y apporter des réponses »[211].

Néanmoins, malgré les déclarations officielles sur le partenariat entre pouvoirs publics et associations, ce rôle politique rencontre, selon les associations, des difficultés à s'affirmer dans la pratique et demeure insuffisamment pris en compte par l'action publique.

Selon les interlocuteurs publics auxquels on s'adresse, la perception du rôle des associations va en effet être variable. La politique à leur encontre va être fondée sur des approches différentes ; en fonction des territoires ou encore des niveaux de politiques publiques considérés.

Pour le représentant de cette administration[212], les associations interviennent dans le prolongement des missions de la collectivité. Cette proximité de missions implique dès lors *« des modes relationnels particuliers »* inscrits dans le faire-ensemble. Les associations font par conséquent partie intégrante de la politique départementale et sont largement associées *« de*

[210] À cette occasion, Jean-François LAMOUR, Ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative a proposé "un nouveau partenariat" entre l'État et les associations. Cette conférence, demandée depuis 2001 par la CPCA, a débouché sur l'annonce de 25 mesures visant notamment à affirmer « la place des associations dans le dialogue civil » et à « consolider les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations ».

[211] Extrait de la charte d'engagements réciproques entre l'État et les associations regroupées au sein de la CPCA – Article II : principes partagés.

[212] Directeur de la solidarité départementale #2.

l'élaboration à la mise en œuvre ». Cette dimension de la participation associative résulte d'une intention politique forte de la part de cette collectivité :

> *« De mon point de vue, les associations interviennent dans la plupart des cas en termes de délégation d'une mission de service public [même si] ce n'est pas au sens réglementaire du terme. (…) Cela définit des modes relationnels particuliers pour nous c'est-à-dire qu'on évite d'être dans de la décision descendante uniquement mais plutôt dans des approches un peu plus interactives dans la relation avec les associations. Pour nous, cela signifie que les associations, au sens large du terme, elles sont totalement intégrées et assimilées à un mode de gouvernance départemental qui vise à les associer de la dimension de l'élaboration à la mise en œuvre, tout en sachant qu'on garde chacun bien notre place. Ce n'est pas le petit discours démagogique où on vous dit « vous faites comme vous voulez » parce que cela ne se passe pas comme ça ; mais il nous semble qu'on peut d'autant mieux comprendre nos objectifs qui sont souvent communs voire nos contraintes, qui ne sont pas toujours communes (voire des intérêts qui peuvent être divergents), si on a des espaces de travail et de discussion qui soient collectifs. L'exemple qui est porté par la loi c'est la MDPH avec sa commission exécutive et son mode de gestion de GIP[213] créé pour cela mais on a par exemple toutes nos démarches d'élaboration des schémas départementaux qui sont faits dans un collectif qui associe très largement le monde associatif dans ce département. »* (Directeur de la solidarité départementale #2)

Certains Conseils Généraux conçoivent même leur rôle de « chef de file » de l'action sociale et médico-sociale, qui implique de pouvoir coordonner et animer les politiques d'un territoire, comme s'incarnant dans le travail avec les associations. Ce rôle central d'animation des territoires peut s'exercer à travers différents modes de pilotage des politiques publiques. Le choix est clairement affirmé pour ce département qui entend en effet privilégier *« la consultation et la concertation » et « la dimension de co-production »*. La participation associative constitue dès lors une orientation politique en tant que telle pour ce Conseil Général.

À côté de cette vision très interactive, d'autres représentants des pouvoirs publics cantonnent à l'opposé les associations dans des rôles d'opérateurs de la collectivité : « *Moi, il me semble normal que les associations répondent à une commande publique. Elles sont financées à 90% voire à 100% par des fonds publics donc c'est normal qu'elles répondent à une commande, qu'elles soient évaluées et qu'elles soient contrôlées. »* (Directeur de la solidarité départementale #4)

Par conséquent, alors que certains acteurs publics perçoivent leur politique comme étant indissociable du travail mené avec les associations, dans des relations de « partenariales » et

[213] GIP : Groupement d'intérêt public.

« co-construites » ; d'autres les considèrent comme des relations de donneur d'ordre à prestataire. Dans ce dernier cas, le rôle politique des associations dans l'élaboration des politiques locales pourra rencontrer des difficultés à s'affirmer.

3) Des formes de la négociation variables

Les modalités de la participation associative sont également variables. Si au niveau national, elle peut se traduire par la rédaction de propositions d'amendement de textes législatifs ou par un travail en collaboration étroite avec les cabinets ministériels ; au niveau local, elle va se mettre en place essentiellement à travers la participation des associations à des instances formelles ou informelles d'orientation des politiques locales (groupes de travail dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux, sièges au sein de commissions thématiques diverses).

En outre, associations et pouvoirs publics locaux interagissent dans le cadre d'une variété de configurations, qui débouchent seulement en partie sur des délibérations communes. Ces instances peuvent être de différents ordres, allant de l'information à la consultation en passant par une véritable concertation. Elles peuvent se limiter à des échanges sur les bonnes pratiques professionnelles ou encore être un lieu de confrontation de la vision d'un problème. Ces instances de coordination sont définies par les pouvoirs publics comme des espaces de régulation destinés à gérer les tensions entre contraintes et intérêts divergents à travers des espaces de travail et de discussion collectifs. Elles sont censées favoriser une meilleure compréhension mutuelle.

L'implication des acteurs dans la construction des politiques, qui s'apprécie notamment à travers les méthodes d'élaboration des schémas, donne naissance à des « arrangements institutionnels » (ENJOLRAS, 2005) différenciés sur les territoires. Alors que d'un côté, la participation associative peut se limiter à une simple consultation ; de l'autre, une véritable concertation conduisant à la prise en compte des besoins exprimés par les associations peut se mettre en œuvre. Dans ce dernier cas, la participation des associations va au-delà d'une simple délégation d'une politique définie en dehors d'elles. Elle s'apparente ainsi à une réelle co-construction de la politique locale avec un objectif réactivé de développement de la démocratie participative. Ainsi, des modes d'interactions partenariaux et négociés peuvent émerger sur certains territoires. À l'opposé, certaines réunions ou commissions s'organisent selon des règles du jeu « codées » qui s'apparentent davantage à une « mise en scène théâtrale » (GAUDIN, 1999) ou à des formes de concertations « déguisées ».

Notons que la participation associative est plus ou moins instituée. Ces instances de coordination/concertation peuvent en effet être formelles ou informelles (FRAISSE, LUILLIER & PETRELLA, 2008). Elles peuvent être impulsées par les pouvoirs publics à travers une réglementation nationale qui va alors fixer le cadre de la concertation au niveau local. Elles sont alors ouvertes à une pluralité d'acteurs mais réservent une place aux associations (cas des CROSMS depuis 2002). Outre l'existence d'instances formelles de concertation définies par la loi dans cet objectif (commission exécutive de la MDPH, commission départementale de la petite enfance par exemple), les espaces informels de débat sont multiples (démarches d'élaboration des schémas départementaux, instances thématiques qui vont regrouper les acteurs de l'enfance ou de l'insertion).

Ces scènes informelles de négociation sont très importantes à prendre en compte. Elles contribuent en effet à la définition d'une grande partie des orientations prises par les politiques locales. Les représentants des pouvoirs publics, et particulièrement les Conseil Généraux, restent très attachés au maintien de ces espaces informels de dialogue avec les associations. C'est également en cela qu'ils affirment se distinguer de l'État (grâce à la préservation de marges de manœuvre locales). Dans le même temps, ces espaces informels constituent selon eux un gage de réussite des dispositifs car ils permettent de préserver un bon niveau de coopération entre acteurs : *« C'est assez difficile mais j'ai besoin de mettre en place autour de moi un petit groupe informel de directeurs généraux pour faire vivre les réseaux et la consultation. Quand tu veux mettre des règles, tu redeviens l'État et je n'ai pas l'impression que cela produise. Nous, ici, on a un territoire où le terreau de la coopération est plutôt bon. »* (Directeur de la solidarité départementale #3)

Cette analyse est confirmée par un autre représentant public[214] pour lequel la co-construction avec les associations et les arrangements locaux sont des gages de réussite des dispositifs. À partir de l'exemple de l'évolution des CLIC[215] sur le département, il montre comment ce dispositif, issu au départ d'une co-construction entre acteurs, a échappé à ses initiateurs en raison de sa reconnaissance réglementaire. Ainsi, la « récupération » réglementaire, qui s'est traduite par un processus de normalisation et de rationalisation du dispositif, a ici engendré une réduction des marges de manœuvre locales et, par extension, une perte d'efficacité des dispositifs. Selon cet interlocuteur, dès lors que la mise en place de règles nouvelles ne repose

[214] Directeur de la solidarité départementale #1.
[215] CLIC : Centres locaux d'information et de coordination gérontologique.

plus sur des accords partagés, cela engendre des dysfonctionnements et une perte de sens de l'action. L'officialisation, à travers ses différentes étapes (parution de textes de loi, de circulaires, création de règles…) a ici laissé place à des modes de coordination « verticalisés » qui ne correspondent plus au concept de coordination initial. Cette exemple montre bien comment la rationalisation dans un cadre défini par la contrainte peut engendre une perte de sens de l'action.

> *« On constate que c'est parce qu'il y avait une volonté croisée, sur ce que j'appelle un espace de convergence aussi petit soit-il, que tout à coup, il y a une dynamique qui se créée. Il suffit qu'en 2000, on fasse une circulaire qui définisse les conditions dans lesquelles se fait la coordination gérontologique, pour qu'en 2008, j'ai quasiment envie d'arrêter. On a perdu le sens de ce que l'on faisait. On est revenu sur des structurations et une verticalisation. (…) Si vous voulez on était partie sur des bassins de vie, il y en avait quatre dans le département. Ensuite, la loi est arrivée, la circulaire, enfin tout le bazar de la gestion moderne… On est passé par l'expérimentation etcetera, etcetera. Ensuite, on officialise, on légalise les CLIC. On crée bien entendu des règles : un CLIC pour 30 000 habitants. On fait des niveaux, des machins… Résultats des courses : il y a douze CLIC aujourd'hui et je ne sais plus comment cela fonctionne. Donc on voit bien qu'à un moment donné, quand on rationalise dans un cadre qui n'est plus défini par des accords entre les gens, cela devient un peu contraint et je dirai que l'on perd un peu le sens de ce que l'on avait voulu faire. »* (Directeur de la solidarité départementale #1)

Cet ensemble d'éléments laisse pressentir que les politiques locales et les processus de décision qui y sont associés, se traduisent par des degrés variés d'intégration des acteurs associatifs. Selon le type d'acteurs publics considéré ou encore le territoire d'intervention, toutes les associations ne vont pas avoir accès de la même manière à cette fonction politique. Il est donc important d'explorer la manière dont ces deux niveaux d'intervention des associations sur la régulation publique se mettent en œuvre de manière concrète.

6.2. UNE FONCTION POLITIQUE DIFFICILE A ATTEINDRE POUR LES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE ?

La première phase de l'enquête empirique de nature exploratoire a mis en évidence un ensemble de freins ou limites susceptibles de rendre difficile l'accès à la fonction politique. Ces limites nous invitent à formuler une double hypothèse : celle d'un rôle politique réduit pour les associations de solidarité d'une part et, d'autre part, celle d'un rapport différencié à la fonction politique selon les associations considérées. L'analyse factorielle présentée au point *6.3.* permettra de situer précisément les associations de solidarité par rapport à la fonction politique. Dans un premier temps, il convient de préciser cet ensemble de limites identifié.

Elles seront présentées ici successivement. Cette analyse s'appuie essentiellement sur les entretiens menés auprès des dirigeants associatifs et représentants des pouvoirs publics.

6.2.1. Des freins à l'innovation

Alors que les capacités d'innovations sont souvent présentes au moment de la création des associations, elles sont susceptibles de s'estomper au cours de leur institutionnalisation. Comme le souligne LEVESQUE (2006), *« le potentiel d'innovation n'est pas toujours actualisé, entre autres, faute de financements et de soutiens appropriés »*. Dans le secteur associatif social et médico-social, les espaces d'innovation sont de plus en plus restreints et rencontrent des difficultés à émerger. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette réduction des espaces d'innovation.

En premier lieu, il apparaît que dans le cadre des modes de régulation décrits précédemment, peu de financements sont disponibles pour l'innovation. En outre, bien que les dispositifs expérimentaux soient prévus par la loi, ils restent partiellement utilisés par les associations. Pour les dirigeants associatifs interviewés, l'innovation reste à la marge.

Nous pouvons nous pencher sur les résultats de l'enquête par questionnaire pour en préciser les causes. Ainsi, il l'absence de financements pour la mise en œuvre d'activités innovantes est la première des causes avancées pour justifier l'absence d'innovation *(cf. tableau ci-dessous).*

Tableau 13 : Les motifs de l'absence d'innovation

	Effectifs	Fréquence (%)
Absence financements	11	44
Insuffisance de compétences	6	24
Besoins nouveaux non détectés	4	16
Autres	4	16
Total	25	100

Les associations étudiées reposent sur une hybridation des ressources relatives ; ces dernières étant constituées majoritairement de financements publics (à plus de 90% dans la plupart des cas) provenant exclusivement des recettes liées au produit de la tarification (sous forme de dotations globales, de prix de journées ou encore de tarifs horaires) attribués dans le cadre d'une régulation tutélaire pour des projets spécifiques.

Dans ce cadre, les financements publics tendent à se concentrer sur les dépenses de fonctionnement, dont le poste relatif au personnel occupe une place prépondérante. En raison de la quasi-absence de fonds propres, peu de financements sont dès lors disponibles pour l'investissement ou encore le développement d'activités innovantes. De plus, lorsque des excédents de gestion sont réalisés, ils sont le plus souvent « repris » par les autorités de tarification (on parle de « reprise des excédents ») ou utilisés dans le but de diminuer les coûts pour les financeurs, ce qui empêche de les réinvestir en faveur du projet et des usagers. Leur activité est ainsi soumise à la contrainte du financement public :

> *« On peut tout faire dès l'instant où il y a des financements publics. Autrement, sur nos épaules seules, on ne peut pas. On peut repérer des besoins, monter un projet mais après on ne pourra pas le faire. »* (Directeur de l'association AAD30#2)

L'essentiel de leurs financements réside dans la tarification des autorités ; elles reposent ainsi sur des financements ciblés qui les empêchent de redéployer ces financements sur d'autres activités. Dans ce cadre, le développement de nouveaux projets ne peut se faire que dans la limite des opportunités financières :

> « *La difficulté, c'est que comme on n'a aucune source de financement de fonctionnement de type subvention, à chaque fois que l'on veut monter un projet, on doit se le faire financer. S'il n'est pas financé, il n'est pas faisable pour nous. Autrement c'est prendre sur le tarif horaire et ça on ne peut pas. Pour le coup, ça on s'y refuse, on ne ferait pas supporter un tarif horaire, le fonctionnement d'un atelier de création artistique. Ça serait plutôt le contraire : on se servirait du fonctionnement d'un atelier pour diminuer les coûts horaires. »* (Directeur de l'association AAD30#2)

De la même manière, le développement d'outils de régulation de l'offre de nature concurrentiels (de type appels d'offre), sur la base de cahiers des charges précis, laisse peu de place à la mise en œuvre de modes de prise en charge qui sortiraient de ce cadre. Les associations sont positionnées dans des rôles de prestataires répondant à une « commande » de l'administration.

La diversification des sources de financements, à travers notamment le recours à des financements d'origine privée, apparaît alors comme une alternative. Pour mettre en place un mode innovant de prise en charge pour enfants handicapés, l'association HANDI34#2 a dû faire appel à des financements privés (mécénat et fondations) et européens *(cf. encadré 9)*. Le recours à ce type de financements est une pratique de plus en plus courante dans le champ étudié. Ils constituent en effet une opportunité pour le démarrage de nouveaux projets.

Néanmoins, ils présentent l'inconvénient d'être limités dans le temps et les associations doivent très vite trouver des solutions afin qu'ils soient relayés par des financements pérennes.

C'est pourquoi, bon nombre d'initiatives optent finalement pour la solution de l'encadrement public, apportant un cadre plus sécurisant pour les porteurs de projet. Ceci est confirmé par de nombreux témoignages. Ainsi, le directeur de l'association LCE66 souhaite solliciter l'autorisation Loi 2002-2 pour son service d'accueil d'urgence :

> *« Pour l'instant, le service n'a pas d'existence légale, ce sont des subventions reconduites chaque année. Il n'y a pas d'autorisation et on voudrait passer en CROSMS pour être reconnus SAO*[216]*. (…) [La loi de 2002] ça veut dire que l'on a une autorisation de création et de fonctionnement valable pendant 15 ans, donc c'est la loi du 2 janvier 2002 et le décret budgétaire. Donc ça nous assoie sur l'engagement que cet établissement ou ce service pourra vivre pendant 15 ans. Il y aura un volume de reconduction des financements constant affecté d'un coefficient chaque année et ça roule ! »*

Ceci est confirmé par l'association HANDI34#2 *(voir encadré 9)* qui, dans une « logique de pérennité » de son service de répit aux familles d'enfants handicapés, a finalement choisi la solution de l'encadrement par la puissance publique, en se dirigeant vers un agrément « service à la personne », au risque de « ne pas forcément s'y reconnaître », voire d'y perdre certaines marges de manœuvre :

> *« Quid du financement ? C'est un vrai souci pour les associations. Nous, on se bat depuis 3 ans et on ne sait jamais si dans 6 mois on sera encore là ! Donc on a une « logique de pérennité » qui est d'aller vers un « service à la personne. (…) Parce que pour nous, c'est important d'être dans la continuité des services que l'on a mis en place, c'est important aussi d'avoir un financement qui soit pérenne, c'est important de maintenir l'expérience que l'on a, de pouvoir la continuer, la développer et c'est important aussi de rester dans ce réseau que l'on a mis du temps à mettre en place. Il fonctionne maintenant donc ça serait dommage, y compris pour les partenaires qui viennent vers nous, que nous ne soyons plus là dans 6 mois. »*

La lourdeur des démarches est également avancée comme un frein à l'innovation. Techniquement, le montage des dossiers de création devient de plus en plus complexe et les projets doivent répondre à de nombreuses étapes en amont de leur dépôt. Il en résulte des démarches très longues à aboutir, susceptibles d'entraîner un certain découragement des promoteurs. Ce processus est illustré par différents témoignage, et notamment par ce directeur

[216] SAO : Service d'accueil et d'orientation.

d'une maison de retraite associative[217] qui a déposé un dossier de création d'un service d'aide à domicile (SAD) :

> *« On m'a sorti une liste de documents supplémentaires et techniquement je mettrais plus d'un an au mieux pour avoir ce dossier. Quand j'ai créé le SSIAD[218] j'ai mis quatre ans entre le moment du vote du Conseil d'administration et l'arrêté du Préfet (…) C'est aussi l'histoire des conditions de sécurité, on nous redemande l'amiante… »*
> (Directeur de l'association PA34)

Encadré 9 : Processus d'innovation et recours au financement privé

L'association HANDI34#2 s'est créée en 2004 pour faire face aux incohérences du dispositif d'accueil des enfants handicapés et notamment au déficit de l'offre dans ce secteur. Elle est issue de la volonté de professionnels qui, à travers leur place, ont acquis une grande connaissance des populations handicapés et de leur problématique et se situait au cœur de la détection des besoins[219]. Cette association récente s'adresse à des enfants qui n'ont pas de solutions parce qu'ils disposent d'une orientation caduque, en raison du manque de capacités d'accueil. Ce secteur est en effet caractérisé par une grande pénurie de place et une saturation de l'offre : *« Tout est saturé partout que ça soit au niveau scolaire, il n'y a pas assez d'AVS donc il y a des écoles qui réduisent les temps d'intégration, (…) manque de CLIS[220] pour les enfants orientés, manque de places en établissements (entre 2 à 3 ans d'attente pour les familles) et manque de moyens en service de pédopsychiatrie donc les prises en charge en hôpital de jour sont très sélectionnées et réduites » (…) « Quand on faisait une orientation quelle qu'elle soit, on en avait neuf qui restaient dans un tiroir et une qui fonctionnait donc on prenait de plus en plus de temps à essayer de trouver des solutions, à accompagner les familles. L'offre est adaptée mais il n'y a pas de places donc il y a des enfants qui restaient dans des structures par défaut, des enfants qui restaient à l'école parce qu'il n'a pas de place en établissement (…) Je voulais essayer de trouver des solutions à ce genre de choses et donc entre autre des solutions concrètes de répit »* pour des familles en grandes souffrances face à ces situations. Elle apporte ainsi une solution alternative aux dispositifs existants. C'est ainsi qu'en septembre 2005, l'association ouvre un premier service de répit aux familles à travers un accompagnement des familles à leur domicile. En octobre 2006, ce dispositif est complété par l'ouverture d'une « maison de répit » qui consiste en un lieu d'accueil pour les familles. Elle se dote de modes de prise en charge complètement atypique par rapport aux dispositifs traditionnels. Elle s'adresse aux enfants qui n'ont pas d'autres possibilités d'accueil. Elle ne fonctionne pas non plus à partir du découpage traditionnel des publics (découpage par annexe c'est-à-dire horizontalement par type de handicap et verticalement par tranches d'âge) mais propose un *«accueil tout âge et tout handicap »*. Ne disposant pas encore de l'autorisation au sens de la loi de 2002 au moment de sa création, cette association a du faire appel, pour financer cette activité expérimentale, à des financements privés (mécénat et fondations) et européens.

[217] Directeur de l'association PA34.
[218] SSIAD : Service de soins infirmiers à domicile.
[219] Elle se créée en effet sous l'impulsion d'une personne issue du secteur public (ancienne responsable de secteur de la CDES) possédant une grande maîtrise du dispositif.
[220] CLIS : Classe d'Intégration Scolaire.

En raison de l'imbrication des politiques publiques, liée notamment à des modes de prise en charge qui se veulent de plus en plus transversaux, la complexité des dossiers provient également de la multiplicité des partenaires publics susceptibles d'intervenir dans le cadre de la mise en œuvre d'une même action. Les dossiers reposent le plus souvent sur de multiples financements :

> *« C'est difficile. C'est toujours possible mais c'est difficile. La réhabilitation de la maison de Castelnaudary, ça fait deux ans mais on y arrive. Moi il me semble que ça reste difficile parce qu'il y a de multiples partenaires. Là on voit que par exemple une réhabilitation de CHRS, on peut se passer de la DDASS et aller chercher ailleurs. C'est vrai que cela mobilise beaucoup d'énergie. »* (Directrice de l'association LCE11)

Le montage du projet de l'association LCE11, qui a mis trois années à aboutir, est donc à ce titre révélateur de l' "acharnement" dont il faut parfois faire preuve, lié notamment à la multiplicité de partenaires intervenant dans sa réalisation et son fonctionnement (DDASS, municipalité, DDE, Caisse des Dépôts et Consignations, Conseil Général…). La mise en œuvre de l'innovation repose le plus souvent sur un « bricolage » entre de multiples financements.

En outre, le positionnement sur des créneaux nouveaux nécessite de gagner la confiance des partenaires institutionnels. Dans le cadre de la réhabilitation de son CHRS, cette directrice a souhaité s'appuyer sur un chantier d'insertion mis en place dans le cadre d'un partenariat avec les Compagnons bâtisseurs. Pour l'association LCE11 normalement spécialisée dans l'accueil des femmes en détresse, les chantiers d'insertion lui étaient auparavant inconnus. Il faut donc tenir compte de la lourdeur des démarches qui en découle, mais également de la difficulté à se faire connaitre et reconnaître quand on investit des champs complètement nouveaux[221]. Il s'agit de convaincre du bien fondé de son projet. *« Il faut gagner la confiance des partenaires parce que l'association n'était pas repérée sur ce champ là, ça n'a pas été sans mal».*

Des dossiers rencontrent en outre des blocages liés à des décisions de l'administration. Cette collectivité considère en effet que pour être de qualité, les établissements d'accueil pour personnes âgées ne doivent pas dépasser le seuil de 65 lits. Ainsi, selon le directeur de l'association PA34, l'extension de la maison de retraite est *« bloquée à cause d'une décision "politique" du Conseil Général. Ce n'est qu'une question de politique donc là, il y a blocage et j'en suis à chercher des combines pour passer à côté du blocage ».*

[221] « L'association a investi des champs d'activité complètement nouveaux pour elle c'est-à-dire la maîtrise d'ouvrage et les chantiers d'insertion ».

Enfin, de fait de la régulation tutélaire, les associations doivent faire face à une législation pouvant les contraindre à se lancer sur certains créneaux d'activités au détriment d'autres et constituer ainsi un frein à l'innovation. Il existe en effet des situations où l'innovation semble « interdite ». Dans le champ de l'aide à domicile, les associations bénéficient par exemple d'exonérations de charges mais ces dernières sont soumises à une « obligation d'activité exclusive »[222] :

> *« On constate des tas de besoins tous les jours et par exemple que les gens ont besoin de collectif, donc cela serait vachement bien de monter des ateliers, de monter des temps de rencontres etc. sauf qu'il y a aussi une loi qui dit que si on veut continuer à être exonéré de charges sociales, on doit être sur une activité exclusive à l'exception de deux, trois types d'activités, et monter des ateliers ne fait pas partie de ces activités ». (…) « En gros, ils nous disent : « vous êtes exonérés de charges, on vous fait un cadeau, donc comme on vous fait un cadeau, vous respectez la règle, vous faites que cette activité sinon vous trichez » (…) « On sait très bien qu'on a besoin de mettre en place des ateliers pour les personnes handicapées pour qu'elles fassent des choses ensemble : de pratique artistique, de jeux… On est sollicité pour le faire et on va le faire mais en même temps, le faire c'est de nous mettre dans une situation, un peu compromettante... »* (Directeur de l'association AAD30#2)

Le montage de dossiers nécessite enfin de pouvoir dégager des moyens liés à la détection des besoins ou encore pour le montage et le suivi des dossiers. On assiste alors à la création de nouveaux métiers dédiés au développement de projet. Certaines associations vont ainsi se doter de véritables pôles de « recherche et développement » ou d' « ingénierie sociale ». Cependant, les associations de taille moyenne rencontrent des difficultés dans le financement de ces postes. En effet, seuls les projets sont financés et non l'encadrement de projet. Selon ce directeur, la taille permet de développer une « marge d'encadrement » et de consacrer des compétences consacrées au suivi des dossiers, à la recherche et au développement : *« La mise place d'un grand nombre de projet va permettre de prendre sur les enveloppes et de dégager une personne pour suivre tout cela »* (Directeur de l'association ENF48).

Ce témoignage souligne ainsi la contradiction entre des dossiers de plus en plus lourds et complexes et l'absence de moyens pour en financer la réalisation. Ainsi, les nouvelles logiques administratives semblent favoriser les associations les plus importantes ou les acteurs privés lucratifs, dont l'accès au capital est plus aisé.

[222] Les structures ne doivent pas exercer simultanément une activité hors du domicile, ou une activité, qui exercée au domicile, sortirait du champ des activités de services à la personne définies par le décret n°2005-1698 du 29 décembre 2005.

De la même manière que pour les capacités d'innovation sociale, il semblerait que l'accès aux capacités de négociation politique suppose de lever certains obstacles.

6.2.2. Un accès inégal aux espaces de décision ?

A l'issue des entretiens menés auprès des acteurs publics, il apparaît que les associations ont accès de façon inégale aux espaces de décision. Pour ces derniers, l'exhaustivité n'est pas toujours possible, en raison notamment de l'intervention d'un nombre élevé d'opérateurs associatifs sur certains champs d'intervention (cas de l'aide à domicile qui compte une trentaine d'associations sur le département du Gard par exemple). Des choix doivent dès lors être effectués.

Par conséquent, la participation associative varie en fonction du type d'espace considéré en particulier au regard des enjeux qu'il recouvre i.e. de leur pouvoir décisionnel. Certains espaces apparaissent plus ou moins stratégiques dans la conduite des politiques locales desquels dépendent le niveau de participation associative et le type d'acteurs qui y sont associés. Les scènes de négociation qui aboutissent sur des décisions à prendre ont plus de chance de laisser place à un cercle plus restreint d'associations.

Lorsque l'on n'est pas sur une dimension de négociation mais plutôt d'information (sur les orientations de la collectivité par exemple), des relations exhaustives sont dès lors rendues possibles :

> *« Par exemple, chaque année, on réunit l'ensemble du monde associatifs et des directeurs pour leur parler des orientations de nos campagnes budgétaires, là c'est une relations exhaustive. On n'est pas forcément dans une dimension de négociation mais par contre, c'est un moment où on parle des projets et on peut faire des appels pour participer à tel ou tel type d'approches. »* (Directeur de la solidarité départementale #1)

Alors qu'au sein de certaines instances (et sur certains territoires), on assiste à une ouverture large au monde associatif[223], d'autres plus stratégiques nécessitent par contre qu'un choix entre les associations soit effectué. Différents critères peuvent alors rentrer en ligne de compte dans la sélection des associations légitimes.

[223] « Le parti pris qui a été le notre pour élaborer ces schémas, cela a été de dire : on associe tout le monde. Tous ceux qui le veulent ont porte ouverte ; ce qui veut dire que l'on a nos trois schémas (handicapés, enfance et personnes âgées) et que sur ces trois schémas, on a convié tout le monde. On a dit : tous ceux qui veulent participer sont les bienvenus et on n'a fait aucune exclusive. (…) Dans la réalité, on associe parce que je crois que c'est indispensable » (Directeur de la solidarité départementale #2).

Les acteurs publics peuvent faire le choix de s'adresser aux unions ou fédérations d'associations de type URIOPSS. Dans le cadre de l'élaboration du « schéma des solidarités », ce directeur de la solidarité départementale a par exemple fait le choix d'associer exclusivement à son comité de pilotage les associations à travers leurs instances représentatives : *« On a fait le choix que le secteur de l'économie sociale soit représenté et correctement représenté. Après, c'est leur problème à eux, c'est aux instances régionales de s'organiser moi je pense.* » Ils peuvent également décider de s'en remettre aux associations et à leur capacité d'organisation de leur représentation. L'administration laisse alors le monde associatif désigner en son sein ses représentants :

> *« Souvent on leur demande de s'en débrouiller elles-mêmes c'est-à-dire de désigner entre elles des représentants (…) On va avoir des modalités de choix qui vont dépendre du monde associatif lui-même parce qu'il y a beaucoup de lieux où ils se rencontrent en dehors de nous, surtout dans les champs où on a de la tarification et tous ces éléments là, il y a des réflexions communes. »* (Directeur de la solidarité départementale #3)

Cependant, dans la plupart des cas, il n'existe pas de méthode prédéfinie ou de critères objectifs. La représentation associative prend forme dans le cadre d'une alchimie particulière dont il est difficile de dégager une logique d'ensemble. Les critères de sélection des associations légitimes sont le plus souvent approximatifs et non déterminés à l'avance. Dans le cadre de nombreuses instances de concertation, il n'y a pas que des têtes de réseaux.

> *« Ce sont des mélanges. On choisit en fonction des réseaux, des acteurs principaux. Ça dépend des secteurs. Par exemple, pour le secteur enfance et famille, nous on n'a pas énormément d'acteurs donc ils sont tous là. (…) Sinon, il y a un directeur d'ici plus un autre d'une autre institution et, là-dedans, il y a une espèce d'alchimie qu'on va trouver, de qui on met dedans. Par exemple, la responsable de l'ARDES, elle y sera. On a la présidente de sésame autisme qui y sera. »* Il n'existe pas de critères objectifs permettant de définir la participation associative: « *Il ne peut pas y avoir de critères objectifs, c'est impossible. Aucun intérêt, on ne fait pas une usine à gaz et ça ne sert à rien.» (*Directeur de la solidarité départementale #3).

Les acteurs publics font souvent référence aux associations « représentatives ». En effet, certaines associations ne seront pas écartées en raison de leur représentativité notamment en termes de public pris en charge : « *Une association qui représente 50% de l'aide à domicile, on ne va pas l'écarter… »*. Les notions d' « acteurs centraux » ou « principaux » sont également évoquées à plusieurs reprises. Qu'il s'agisse des notions d'associations « représentatives » ou d' « acteurs principaux », elles sont chacune difficiles à définir, les acteurs publics ne sachant pas eux-mêmes ce que recouvrent ces catégories. S'apprécient-elles en fonction de la taille, du nombre de bénéficiaires, de la forte présence dans les réseaux, d'habitudes de travail

ensemble? Quels sont les facteurs qui permettent d'affirmer qu'une association est représentative ?

Des entretiens menés avec les dirigeants associatifs sont également venus préciser cette hypothèse d'une présence inégale au sein des espaces de négociation. Ils nous ont également permis de préciser les critères de sélection des associations légitimes à porter la parole du monde associatif. L'association LCE30 se considère comme un « interlocuteur privilégié » et une « personne ressource » du Conseil Général, sollicitée en première ligne dès qu'il y a un projet à mettre en œuvre. Cette association du champ de la lutte contre les exclusions est ainsi présente dans de très nombreuses instances : CDI, CDIAE[224], instances consultatives, schémas départementaux, réunions tripartites, participation au CROSMS en tant que personne qualifiée… Certaines associations ne sont quant à elles présentes dans aucune instance directement mais par l'intermédiaire de leurs réseaux. D'autres ne sont en lien avec les autorités mais uniquement dans des relations de gestion :

> *« Nos relations avec les autorités se concentrent essentiellement à des rencontres autour des budgets, de gestion »* (Directrice de l'association HANDI34#1)

Il apparaît que la taille constitue un facteur discriminant dans la représentation associative. Le responsable de l'association AAD30#2, une petite association d'aide à domicile, nous confie ne pas avoir accès aux décideurs mais uniquement aux "techniciens" du Conseil général alors que l'association AAD30#1 entretient de très bonnes relations avec eux, *« de confiance voire même amicales »*. Leur représentation politique est inégale. L'association AAD30#2 est peu présente dans les lieux d'orientation des politiques (présente uniquement dans deux comités techniques de CLIC) contrairement à l'association AAD30#1 qui a quant à elle « de multiples casquettes » (présence dans tous les CLIC notamment) et est fortement présente directement dans les lieux d'orientation des politiques locales. Dès lors, il semblerait que l' « effet taille » soit très important dans l'aide à domicile. Sur ce département, les petites associations sont toujours opposées au *« 5 grosses »* (qui représentent 80% de l'activité dans le département). Les deux associations interrogées ont évoqué cette distinction.

Selon la taille de l'association, les modalités d'exercice de ce rôle politique sont différentes. Le rôle politique exercé directement pour l'association AAD30#1 et indirectement pour l'association AAD30#2 par les biais de regroupements associatifs : URIOPSS et Comité

[224] CDIAE : Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique.

Gardois (Collectif informel qui rassemble les directeurs des petites associations d'aide à domicile du Gard).

Les modalités d'exercice de la fonction politique sont donc variables d'une association à l'autre. Soit les associations sont en mesure d'exercer directement leur représentation politique. Elles peuvent alors mettre en place des modes d'organisation spécifiques au sein même de l'association à travers le déploiement de compétences dédiées à cet investissement (directions générales notamment). Soit, cette fonction politique est exercée indirectement par délégation à des instances représentatives externes (union ou fédérations d'associations, collectifs informels).

Outre la taille, d'autres variables sont évoquées pour expliquer les « inégalités » entre association dans l'exercice de ce « rôle politique » parmi lesquels des critères subjectifs tels que *« la réalité du réseau »* ou des critères plus objectifs : l'ancienneté (55 ans d'existence pour l'association AAD30#1), la compétence départementale ou encore la forte présence sur le terrain.

À partir de ces pré-résultats, le *chapitre 9* de la présente thèse nous permettra d'identifier les variables explicatives de ces modes d'interactions. Il tentera d'établir des proximités entre variables et de mettre au jour la supériorité des unes sur les autres dans l'explication de ces distances. À ce stade, une interrogation persiste notamment quant à l'impact du poids économique des associations sur leur fonction politique. La taille, les budgets gérés ou encore le nombre de salariés d'une association viennent-ils expliquer le rôle politique son rôle politique?

En amont, il est essentiel de situer précisément les associations de notre échantillon par rapport à cette fonction politique. Ce travail sera effectué à travers les méthodes d'analyses factorielles.

6.3. LES ASSOCIATIONS FACE A LA FONCTION POLITIQUE : L'ESPACE DES CAPACITES ASSOCIATIVES

À partir des deux principaux niveaux d'encastrement politique identifiés depuis le début de ce chapitre, et compte-tenu des freins qui pèsent sur la fonction politique, nous avons réalisé une analyse factorielle afin de situer précisément les associations par rapport cette dernière. Les méthodes d'analyse retenues sont l'analyse des correspondances multiples couplée à des classifications par centres mobiles (CM) puis ascendantes hiérarchiques (CAH) réalisées à partir du logiciel MODALISA. De cette manière, nous souhaitons repérer les principales lignes

de partage entre associations. L'hypothèse défendue ici, au cœur des enjeux de l'interaction, est celle d'une pluralité des rapports à la fonction politique au sein du paysage des associations de solidarité. Dans un premier temps, sont présentés les indicateurs retenus pour appréhender les capacités associatives (6.3.1). L'analyse factorielle met ensuite en évidence les liens existant entre ces différentes variables (6.3.2). Enfin, elle permet de faire émerger des profils-types d'associations en fonction de leurs capacités politiques (6.3.3).

6.3.1. Des capacités associatives déclinées en différents indicateurs

Des travaux récents, principalement anglo-saxons (SALAMON, 2007), ont montré la difficulté pour le chercheur d'appréhender la fonction d'*advocacy*, notamment à travers des indicateurs[225]. Cette difficulté est accentuée par la confusion qui règne chez les chercheurs quant à la définition de la portée et des contours de la participation politique des organisations sans but lucratif (OSBL). La recherche dans ce domaine souffre en effet de l'absence de définition commune de cette fonction (SALAMON, 2007). Ces auteurs soulignent également le manque d'études et de données empiriques sur la participation politique des organisations sans but lucratif. Dès lors, afin d'appréhender cette réalité du point de vue de l'analyse empirique, nous avons construit nos propres indicateurs, relatifs aux deux niveaux de la fonction politique identifiés.

1) Les variables définissant les capacités d'innovation sociale

Les capacités d'innovation sociale et de « révélation des demandes » seront étudiées à partir de trois capacités sous jacentes, témoignant des différentes moments de la mise en œuvre d'une action, de la détection des besoins à sa mise en œuvre.

Les capacités d'initiative

Elles sont appréhendées à partir de l'*acteur à l'origine de l'initiative* (ou au point de départ de l'action) de la dernière activité mise en œuvre par l'association. En effet, soit le projet mis en place émerge en réponse à une « commande » de l'administration dans le cadre d'appels d'offre plus ou moins formalisés (ce qui témoigne de capacités d'initiative réduites) ; soit

[225] Notons que pour ces analyses, l'activité politique des associations est étudiée principalement à travers les ressources financières qui y sont consacrées (financements de partis politiques par exemple, financements de postes dédiés à cette fonction dans l'organisation). Dans le champ qui nous intéresse, la fonction politique ne se traduit que rarement de manière tangible dans les budgets des structures, ce qui nous conduit à nous tourner vers d'autres types d'indicateurs, plus qualitatifs.

l'initiative de l'action est associative. Le projet est alors la réponse à un besoin social décelé sur le terrain par l'association (qui recherche ensuite les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre). Dans ce cas, l'association propose et l'institution participe à la reconnaissance du besoin *via* la réglementation ou l'attribution de financements. Par conséquent, le projet peut revêtir un caractère innovant sans avoir été impulsé par l'association, ce qui conduit à relativiser ses capacités d'innovation.

Les capacités d'expérimentation

La mise en œuvre d'*actions expérimentales* par l'association durant les trois dernières années devait également nous renseigner sur le potentiel d'innovation des associations étudiées. Les actions expérimentales sont des modes « formalisés » d'innovation (ou de l'interaction). Elles nous permettent d'approcher les capacités d'innovation dans leur forme reconnue ou « officielle ». Les actions expérimentales sont un régime spécifique d'expérimentation prévu par la loi du 2 janvier 2002 pour les projets qui n'entreraient dans aucune des « cases » et catégories d'établissements prévus par la loi. Ainsi, 50% des associations de l'échantillon ont déclaré avoir eu recours à ce type de procédure durant les trois dernières années.

Les capacités de maîtrise de l'offre

L'interaction associative à la sphère publique se manifeste également au moment de la définition des contours de l'action ; celle-ci étant plus ou moins maîtrisée par l'association. Il se peut en effet que l'association ait été à l'origine de la mise en place d'une action mais qu'elle se situe ensuite dans la reproduction d'actions déjà existantes (ou définies en dehors d'elle par l'administration). Dans ce cas, les capacités d'innovation sociale et de révélation des demandes ne sont qu'en partie assurées. Les capacités de maîtrise de l'offre constituent ainsi une condition de l'innovation.

L'association peut en effet se contenter de mettre en place des activités « sur mesure » correspondant aux besoins de l'administration (et sans possibilités de négociation) ; l'offre (objet du marché) étant définie unilatéralement par l'autorité publique. Elle doit alors se conformer à un cahier des charges précis et entrer dans des cadres lui imposant les orientations de son action (public, durée, modalités). À l'opposé, l'administration peut avoir été à l'initiative d'une activité dont la mise en œuvre sera ensuite déléguée à l'association qui disposera de marges de négociation et de liberté dans la définition de son contenu. Lorsque

l'association va être en capacité de faire valoir ses propres attentes ou méthodes, nous pouvons parler de « co-construction » de l'offre.

L'analyse des différentes réponses obtenues concernant l'*objet de la négociation* montre que, bien souvent, cette négociation porte sur des aspects techniques de l'activité : modalités de gestion, tarifs, capacités des établissements ou services (en nombre d'heures ou de personnes accueillies), durée de l'action ou sur les moyens logistiques nécessaires à sa réalisation. C'est pourquoi nous parlerons ici de négociation « technique » bien que ces formes de négociation ouvrent vers le « politique ».

Trois variables seront retenues au sein de notre base de données pour appréhender cette capacité de maîtrise de l'offre : la définition des *conditions de mise en œuvre de la dernière activité*, la *négociation avec les autorités* et l'*objet de la négociation*.

2) Les variables définissant les capacités de négociation politique

Une seconde catégorie de variables nous informe sur la place des associations dans l'élaboration des politiques publiques i.e. de leur rôle dans le processus décisionnel.

Au sein de l'analyse empirique, les capacités de négociation politique ont été appréhendées à partir de deux indicateurs issus de notre base de données. Nous avons ainsi retenu la *participation à des instances de concertation* auxquelles participent les financeurs comme premier indicateur des capacités de négociation politique. Néanmoins, nous n'omettons pas le biais lié à la difficulté de distinguer le degré consultatif ou décisionnel de ces instances dans la pratique. C'est pourquoi, nous nous sommes appuyés également sur la *participation à l'élaboration des schémas* d'organisation sociale et médico-sociale comme indicateur supplémentaire de ce rôle politique[226] (même si, de la même manière que la participation à des instances de concertation, les orientations impulsées par les associations peuvent ne pas être prises en compte dans la réalité). Il est en effet difficile, à travers un simple questionnaire, d'appréhender si le rôle décisionnel normalement dévolu à cette instance est réellement assuré. La conjonction de ces deux variables devrait néanmoins nous informer sur les capacités de négociation politique des associations.

[226] De la même manière que les actions expérimentales prévues par la loi, l'élaboration des schémas constituent ici une forme « formalisée » de l'interaction.

6.3.2. Interprétation des axes retenus : négociation politique et innovation sociale

Au final, 7 variables regroupant 15 modalités ont été retenues pour l'ACM des capacités[227]. Le pourcentage d'information restitué par les deux premiers facteurs ainsi que la contribution de chacune des modalités de chaque variable à la variance des axes sont présentés dans les tableaux ci-dessous *(tableaux 14 et 15)*. L'étude des deux premiers axes factoriels obtenus par l'ACM sur les 54 associations composant l'échantillon révèle une forte structuration de l'espace des capacités associatives autour des deux premiers facteurs qui expliquent à eux seuls 59,1% de l'inertie totale du nuage des modalités[228]. Ainsi, nous nous limiterons à l'analyse des deux premiers axes, les plus significatifs pour l'analyse factorielle.

Tableau 14 : Pourcentage d'information par facteurs

	F1	F2	F3
Pourcentage	37,3%	21,8%	17,4%
Cumul	37,3%	59,1%	76,5%

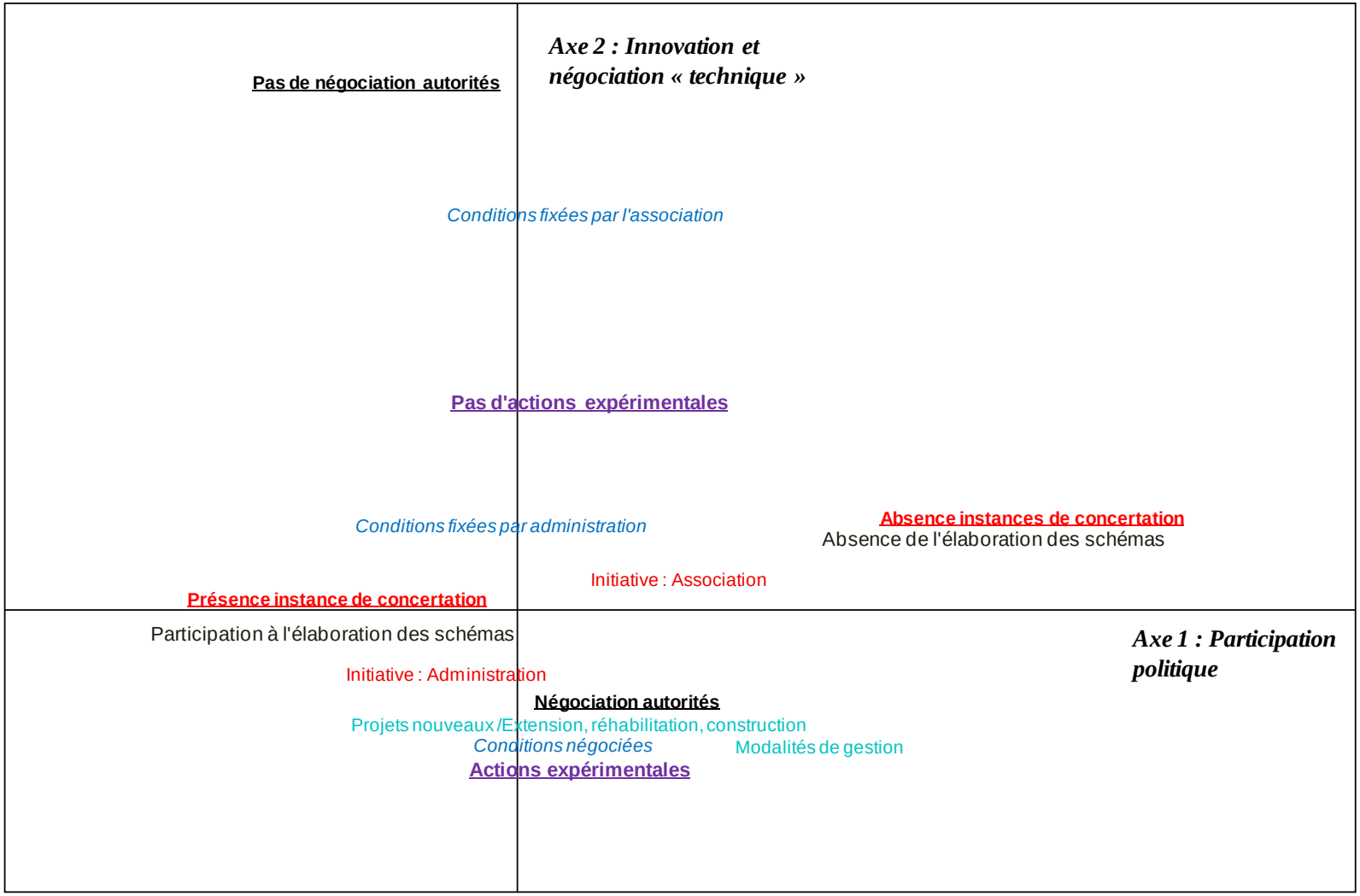
Pour la suite de l'analyse, nous ne retiendrons que les meilleures contributions à la détermination des axes c'est-à-dire les modalités dont les contributions absolues (CTR) sont proches du seuil de 6,6% ; ce qui correspond à la contribution absolue moyenne. Le plan factoriel ci-dessous *(figure 5)* présente la position des modalités par rapport aux axes.

[227] Un tableau récapitulatif des variables et modalités utilisées par cette analyse factorielle est fourni en annexe 5.
[228] Ce résultat est très élevé mais est à relativiser compte tenu du faible nombre de variables pris en compte par l'analyse factorielle.

Tableau 15 : Coordonnées et contributions des modalités – ACM des capacités

Variables	Modalités	F1 37,3%			F2 21,8%		
		Coord.	Contrib. Absolue	Contrib. relative	Coord.	Contrib. absolue	Contrib. relative
Participation instances de concertation	Oui	-0,412	15,86	0,95	-0,017	0,04	0,00
	Non	0,759	25,76	0,85	0,158	1,92	0,03
Participation schémas	Oui	-0,452	17,78	0,95	-0,025	0,09	0,00
	Non	0,673	25,50	0,92	0,133	1,71	0,03
Initiative dernière activité	Association	0,147	1,15	0,08	0,059	0,32	0,01
	Administration	-0,228	3,02	0,24	-0,099	0,98	0,04
Condition de mise en œuvre dernière activité	Cahier des charges fixé par administration	-0,097	0,32	0,01	0,150	1,32	0,04
	Conditions négociées	0,012	0,00	0,00	-0,230	5,63	0,29
	Conditions fixées par l'association	-0,005	0,00	0,00	0,675	11,51	0,31
Actions expérimentales	Oui	0,017	0,02	0,00	-0,238	7,24	0,34
	Non	0,009	0,00	0,00	0,361	14,65	0,54
Négociation avec autorités	Oui	0,115	1,39	0,20	-0,196	6,88	0,57
	Non	-0,328	3,13	0,09	0,899	40,16	0,74
Objet négociation	Projets nouveaux	-0,048	0,16	0,01	-0,210	5,12	0,25
	Modalités de gestion	0,452	5,84	0,31	-0,219	2,35	0,07

Figure 5 : Plan factoriel des capacités associatives



1) Interprétation de l'axe 1 : Les capacités de négociation politique

On repère à l'Est de l'axe 1 (coordonnées positives), les modalités : « Absence des instances de concertation » (CTR = 25,76), « Absence des schémas » (CTR = 25,5), et à l'Ouest, les modalités « Participation aux schémas » (CTR = 17,78) et « Participation aux instances de concertation » (CTR = 15,86). Cet axe est structuré essentiellement par ces deux variables. En effet, les modalités relatives à l'innovation sociale et à la révélation des demandes ont quant à elles des contributions très faibles (voire nulles) sur cet axe.

L'axe 1 du plan factoriel des capacités associatives (axe horizontal) représente donc l'axe des capacités de négociation politique. Il met en évidence une opposition structurante des associations de solidarités selon la présence (ou l'absence) de participation politique. Il distingue les associations présentes dans les instances de concertation auxquelles participent les autorités de tarification (nous les qualifierons par la suite d'*associations participantes* ou partenaires) et celles qui en sont absentes, situées sur le plan Est du graphe factoriel.

Le test du Khi2 effectué entre la participation aux instances de concertation et la participation à l'élaboration des schémas révèle une forte proximité entre ces deux variables :

Tableau 16 : Place des associations dans les espaces de négociation

Schémas	Instances de concertation		Total
	Présence	Absence	
Participation	61,5%	1,9%	63,4%
Absence	5,8%	30,8%	36,6%
Total	67,3%	32,7%	100,0%

Tableau : %. Khi2=32,1 ddl=1 p=0,001 (Très significatif)

2) Interprétation de l'axe 2 : Capacités d'innovation sociale et négociation « technique »

Au Nord de l'axe 2 (coordonnées positives), on trouve successivement les modalités : « pas de négociation avec les autorités » (CTR = 40,6), « pas d'actions expérimentales » (CTR = 14,65), « conditions fixées par l'association » (CTR = 11,51), et au Sud de l'axe les modalités : « actions expérimentales » (CTR = 7,24) et « négociation avec les autorités » (CTR = 6,88).

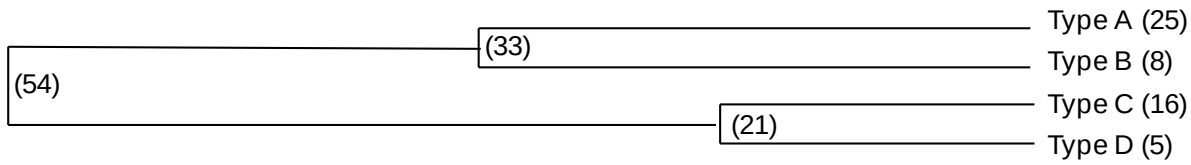
L'axe 2 représente donc le premier niveau du rôle politique décrit précédemment, à savoir celui des capacités d'innovation sociale et de révélation des demandes, auquel il associe les capacités de négociation « technique ».

Au Nord, on trouve donc les associations qui ne mettent pas en œuvre d'actions expérimentales alors qu'au Sud de l'axe, les associations disposent à la fois de capacités d'innovation (elles ont mis en œuvre au moins une action expérimentale au cours des trois dernières années) et de capacités de maîtrise de l'offre à travers des possibilités de négociations des conditions de mise en œuvre de leur activité (modalités de gestion, mise en œuvre de nouveaux projets). Les capacités de négociation sur les conditions de mise en œuvre de l'action (ou des conditions de l'offre) seraient donc liées aux capacités d'expérimentation ou d'innovation sociale. La discussion avec les pouvoirs publics pourrait de cette manière être perçue comme une condition préalable à l'innovation. Notons que cet axe nous renseigne peu sur les capacités d'initiative[229].

6.3.3. Typologie des associations selon leurs capacités « politiques »

À la suite de plusieurs essais visant à étudier la stabilité des classes obtenues, la classification automatique à partir du logiciel MODALISA fait émerger quatre types d'associations[230]. Le dendrogramme suivant permet de visualiser les proximités entre chaque type obtenu ainsi que l'ordre suivant lequel les groupes ont été construits.

Figure 6 : Dendrogramme sur typologie capacités

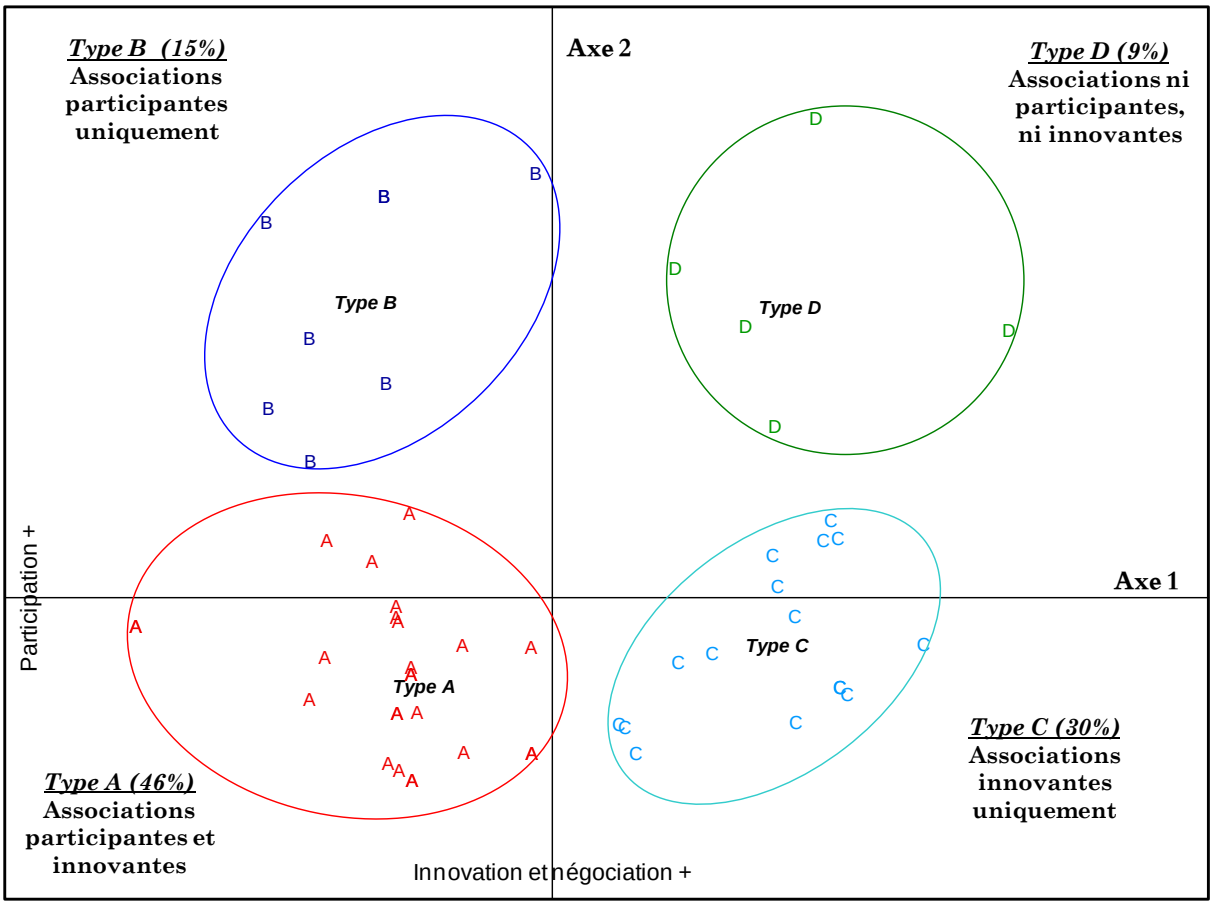


[229] Notons que la présence de la modalité "conditions de mise en œuvre de l'activité fixées par l'association" au Nord de l'axe peut apparaître surprenante. Elle apparaît en effet contradictoire avec l'absence de marges de manœuvres et de capacités d'innovation qui caractérise le cadran Nord du plan factoriel. Néanmoins, nous pouvons l'expliquer d'une part par le manque de dialogue avec l'administration et, d'autre part, par les biais de la variable choisie elle-même. En effet, dans la mesure où la réponse à cette question reposait sur du déclaratif (et non sur des éléments tangibles), les associations pourraient avoir tendance à minimiser volontairement leur perte d'autonomie sur la définition de l'activité. Cette variable est donc à analyser avec précaution.

[230] Ces types ont été obtenus grâce à une méthode de classification automatique issue du logiciel Modalisa : méthode des centres mobiles (CM) puis ascendante hiérarchique (AH). Cette méthode permet l'agrégation d'individus ou groupes d'individus 2 à 2 les plus « proches », à partir du calcul des distances entre modalités. Les groupes (ou classes) ainsi obtenus sont représentés au sein de dendrogramme (ou arbre hiérarchiques de données).

La figure suivante fournit une représentation graphique des associations, leur répartition au sein de ces groupes et leur position par rapport aux axes.

Figure 7 : Typologie des associations selon leurs capacités politiques



En suivant l'analyse des axes, les associations situées à l'Ouest du plan factoriel correspondent aux associations en capacité de négocier « politiquement » (type A et B) c'est-à-dire de participer à la co-construction des politiques locales à travers notamment leur participation à des instances de concertation. C'est pourquoi, nous les qualifierons d'*associations participantes*.

À l'opposé, les associations situées sur le cadran Est du plan factoriel (type C et D) disposeraient de capacités de négociation politique réduites (voire absentes). C'est ainsi que nous pouvons les qualifier d'associations isolées. Les nœuds du dendrogramme *(figure 6)* font clairement ressortir ces deux groupes construits autour des capacités de négociation politique (présentes ou absentes).

Cependant, au sein des associations absentes « politiquement », le type C (pôle Sud-est) se distingue du type D par l'axe 2, en particulier par la présence du premier niveau du rôle

politique. Ainsi, il dispose de capacités d'innovation sociale et de capacités de négociation « technique » sans avoir accès au niveau supérieur du rôle politique.

Le type D, minoritaire (9% de l'échantillon) se caractérise quant à lui par un rôle politique totalement absent. Nous pouvons supposer à ce stade de l'analyse empirique que le rôle de ces associations est limité à celui de prestataire de services sociaux et/ou de « gestionnaire » d'ESMS.

Lorsque l'on se penche sur les effectifs de chaque type, on constate que les associations qui disposent d'un rôle politique "actif" sont les plus nombreuses (61% de l'échantillon). Le tableau suivant précise les effectifs et la part de chaque type dans l'échantillon.

Tableau 17 : Effectifs des classes – Typologie des capacités

	Effectifs	**Fréquence (%)**
Type A	25	46%
Type B	8	15%
Type C	16	30%
Type D	5	9%
Total	54	100%

Conclusion du chapitre

Nous avons décrit les formes d'interaction de l'action associative à la puissance publique à partir de la déclinaison des moments où l'association est en capacité de faire valoir son rôle politique. Nous avons vu qu'il se déclinait en différents niveaux révélateurs de la légitimité associative. Dans un environnement que les associations considèrent comme étant de plus en plus contraint, nous pouvons donc soutenir que ces espaces de négociation sont toujours présents mais qu'ils ont tendance à se réduire et à privilégier certains types d'acteurs. Cette nouvelle donne, crée de nouvelles divisions entre associations. L'hypothèse selon laquelle le rôle politique de l'association était différencié et pluriel se trouve donc vérifiée et cette différenciation expliquée par le rétrécissement même des marges de manœuvre.

Afin de mieux comprendre ce processus et dans le but de mieux saisir le rôle qu'y tiennent les associations elles-mêmes, il est nécessaire de mettre au jour les déterminants des différenciations, voire de cette segmentation.

Chapitre VII

LES MODES D'INTERACTION ET LEURS DETERMINANTS : VERS L'IDENTIFICATION DES FACTEURS DE LEGITIMITE ASSOCIATIVE

Introduction du chapitre

Nous avons vu dans le chapitre précédent que toutes les associations n'étaient pas en mesure de participer au débat public. Certes, la parole de l'administration est floue sur les critères permettant d'asseoir la légitimité associative[231] mais elle permet déjà de dégager certaines pistes à rechercher du côté des caractéristiques associatives. Face à cette fonction politique, les associations seraient plus ou moins « armées ». D'un point de vue théorique, cette analyse est nourrie par le cadre développé au second chapitre, et notamment par l'approche stratégique en termes de ressources, adaptée ici au processus de construction de la légitimité associative. Dans ce cadre, l'hypothèse défendue est celle d'une hétérogénéité des associations quant aux ressources qu'elles détiennent (« ressources stratégiques »). Alors qu'initialement, ces approches ont principalement été développées pour comprendre le positionnement des entreprises commerciales sur le marché et, plus précisément, leur avantage concurrentiel, c'est ici de l'*avantage institutionnel* (ou politique) des associations dont il sera question. Certaines caractéristiques propres aux associations, viendraient dès lors expliquer les variations entre elles tant dans leur degré d'autonomie que dans l'exercice de leur fonction politique.

Ce chapitre vise ainsi à identifier les sources potentielles de légitimité des associations auprès des pouvoirs publics i.e. les facteurs susceptibles d'influencer leur capacité à négocier et à participer aux espaces de délibération. Il permettra d'enrichir par la suite notre cadre d'analyse par l'identification des variables déterminant le type d'interactions entre associations et pouvoirs publics, en privilégiant une approche multidimensionnelle. Ces facteurs potentiels de légitimité seront en effet questionnés dans les chapitres suivants. Nous postulons que, comme

[231] Précisons d'emblée que la *légitimité associative* fait ici référence à la légitimité politique ou institutionnelle des associations (i.e. à leur reconnaissance comme acteur essentiel des processus de négociation) et non à la légitimité de la forme associative et à son caractère intrinsèque.

pour les « capabilités » au niveau des individus (SEN, 2000), la possession de ces ressources ne garantie pas pour autant l'accès à la légitimité et aux capacités de négociation politique ; elles relèvent de processus plus subtils qu'il s'agira de mettre au jour.

En partant de l'hypothèse qu'elles sont à l'origine de différenciations entre associations dans leur rapport aux pouvoirs publics, nous présentons ici dans un premier temps les variables retenues du côté des caractéristiques associatives, privilégiant une approche multidimensionnelle (7.1). Afin de mettre au jour les caractéristiques les plus structurantes du champ des associations de solidarité, nous procédons ensuite à une analyse factorielle des correspondances multiples (7.2). Ce chapitre se termine par la description des « profils-types » d'associations qui émergent de cette analyse (7.3). Il nous permet ainsi dans le même temps d'améliorer notre connaissance du champ des associations de solidarité et de ses spécificités de fonctionnement.

7.1. LES VARIABLES EXPLICATIVES DU COTE DES CARACTERISTIQUES ASSOCIATIVES : UNE APPROCHE MULTIDIMENSIONNELLE

Au moment de la construction de l'outil d'investigation, nous avons fait le choix d'adopter une vision assez large des différents facteurs qui pourraient être à l'origine de variations entre associations dans la nature de leurs relations aux pouvoirs publics. Ainsi, le choix des variables prises en compte afin de réaliser une typologie des associations selon leurs caractéristiques s'est effectué à partir des traits supposés *a priori* pertinents pour l'analyse dans une perspective exploratoire. Ce n'est que dans un second temps que la supériorité des unes sur les autres devait émerger grâce à l'analyse factorielle.

Grâce à une série d'entretiens menés auprès de dirigeants associatifs, de représentant des pouvoirs publics et de nos hypothèses de travail fondées sur une approche socio-économique et institutionnaliste, nous avons ainsi identifié un ensemble de caractéristiques associatives constituant les variables de départ de notre analyse, en privilégiant une approche multidimensionnelle. Cette perspective invite d'abord à considérer l'organisation associative dans sa double dimension : sociopolitique (porteuses de projets collectifs) et socioéconomique, poursuivant une activité économique productive (EVERS, 2000). Elle nécessite également de rendre compte des multiples « contextualisations » des associations (territoriale, institutionnelle et historique). Ces différentes dimensions constituent autant d'éléments susceptibles d'entrer en ligne de compte dans leurs rapports aux pouvoirs publics. L'analyse des entretiens a permis de dégager cinq catégories de caractéristiques associatives.

7.1.1. Les caractéristiques spécifiques à la vie associative

Cette première catégorie de caractéristiques revoie aux dimensions spécifiquement associatives susceptibles d'entrer en ligne de compte dans le rapport aux pouvoirs publics. Nous avons vu que les décideurs semblaient s'appuyer sur la "masse" que représente une association pour asseoir sa capacité représentative. La possibilité de se rendre acteur de la négociation avec les pouvoirs publics dépendra donc de la *représentativité* de l'association ou de son *« insertion dans la société civile »* (PRIOU, 2007, p246). Elle viendra légitimer sa « prise de parole » au nom du plus grand nombre et lui permettre de jouer pleinement son rôle de porte parole.

La représentativité permet de mesurer la force de mobilisation d'une association. Elle s'apprécie généralement par le *nombre d'adhérents* à son projet (ou « membres » de l'association). Notons que les adhérents peuvent être des personnes morales ou physiques.

Pour l'ensemble des associations étudiées, le nombre moyen de membres adhérents s'élève à 105 personnes. Ce nombre paraît élevé au regard des tendances observées au niveau national pour l'ensemble du secteur associatif[232]. Cependant, la majorité des associations de notre échantillon (65% des associations répondantes) comportait moins de 50 adhérents (voir tableau ci-dessous), ce qui invite à relativiser ce chiffre lié principalement au nombre important d'adhérents d'une minorité d'entre elles (nombre maximum : 1890 adhérents).

En réalité, elles sont caractérisées par la faiblesse du nombre d'adhérents, souvent limité à celui des administrateurs. En effet, alors que les conseils d'administrations sont en moyenne constitués de 15 sièges, plus de la moitié des associations répondantes de notre échantillon (52%) ne comporte pas plus de 20 membres adhérents. Il s'ensuit que l'un des problèmes majeurs du fonctionnement des associations d'action sociale ou médico-sociale est lié à leur déficit de mobilisation, qui constitue une menace pour leur représentativité.

[232] Selon l'enquête réalisée par l'équipe de Viviane Tchernonog (2007), la majorité des associations (40%) comportait en effet moins de 50 adhérents en 2005.

Tableau 18 : Répartition des associations selon le nombre d'adhérents

	Effectifs	Fréquence (%)
< 50 adhérents	30	65
50 à 100 adhérents	6	13
100 à 200 adhérents	7	15
> à 200 adhérents	3	7
Total	46	100

Interrogés : 54 / Répondants : 46

Nous estimons qu'au-delà, la représentativité dépend aussi de la qualité ou le *profil des membres adhérents*, notamment au regard de leur proximité avec les problématiques et le projet défendu par l'association. TCHERNONOG & LE GUEN (*op. cit*, p73) évoquent à ce titre le *« degré d'ouverture »* de l'association i.e. *« le lien existant entre les adhérents et les bénéficiaires de l'activité »*[233]. Elles distinguent à ce titre les associations « de membres », dont l'activité est directement tournée vers l'intérêt de leurs membres (cas des associations sportives, culturelles et de loisirs), le plus souvent constituées d'un nombre important d'adhérents, à celles dont l'activité est tournée vers un public extérieur[234], parmi lesquelles les associations d'action sociale. En effet, le plus souvent, les adhérents de ces associations ne sont pas les bénéficiaires du service offert. Ainsi, pour plus de la moitié des associations de notre échantillon (57% des associations répondantes); les adhérents sont d'abord des « sympathisants » au projet de l'association *(cf. tableau ci-dessous).* Par sympathisants, nous désignons les personnes qui adhèrent au projet de l'association sans être directement concernées par le service rendu ou « touchées » par les problématiques abordées, même s'il n'est pas exclu qu'elles le deviennent un jour. Dans ce cadre, l'adhésion répond à d'autres motivations allant des plus altruistes (solidarité entre générations ou envers les populations fragiles par exemple) au plus personnelles (intérêt en termes de réseau ou de « carrière » par exemple).

[233] On retrouve ici l'un des principes fondamentaux des organisations de l'économie sociale, à savoir celui de la « double qualité » (ou double appartenance). Il signifie que les membres de ses organisations sont à la fois les bénéficiaires de l'activité de l'organisation et sociétaires, coopérateurs ou adhérents (ou ont vocation à le devenir). Ce principe à été conceptualisé par Georges FAUQUET dans ses travaux sur les coopératives.
[234] Ce public « présente souvent des difficultés ou des fragilités particulières » (TCHERNONOG, 2007).

Tableau 19 : Profil des adhérents (rang 1)

	Effectifs	Fréquence (%)
Usagers ou anciens usagers	8	16%
Familles ou proches	4	8%
Sympathisants	28	57%
Autres	9	18%
Total	49	100%

Interrogés : 54 / Répondants : 49

Dans ce cadre, il est fréquent que les instances associatives soient constituées autour de cercles de notables locaux titulaires le plus souvent de multiples "casquettes". Les associations de solidarité peuvent ainsi donner l'image d'un « monde sélectif » (HERAN, 1988) touchant une minorité et recrutant ses administrateurs parmi les classes supérieures. Tout l'enjeu étant alors de faciliter l'adhésion de nouveaux membres au projet commun. La présence d'usagers ou de leurs représentants dans les conseils d'administration constitueront à ce titre un indicateur supplémentaire de la représentativité associative. Nous formulons l'hypothèse que ces différents modes de représentativité des associations influencent les jeux stratégiques et enjeux de pouvoir entre association dans le cadre des processus de reconnaissance.

Enfin, l'insertion d'une association dans la société civile peut aussi se manifester par la présence de bénévoles ou de dons financiers. De cette manière, *« le tiers secteur est, en effet, un relai d'opinion et un acteur des négociations avec les pouvoirs publics d'autant plus puissant que ses actions trouvent un écho favorable auprès des populations, qu'il bénéficie du soutien de bénévoles et qu'il perçoit des dons financiers »* (PRIOU, op.cit.).

Dans les associations étudiées, la part de ces contributions volontaires est relativement faible. En effet, pour près de 60% des associations de l'échantillon, les bénévoles sont absents. En outre, lorsqu'elles y ont recours, leur nombre est limité *(cf. tableau ci-dessous)*. Ces chiffres viennent confirmer les tendances observées au niveau national pour le secteur social. En effet, l'étude conduite par Viviane Tchernonog en 2005 mettait en avant *« les difficultés des associations employeurs ou fortement professionnalisées dans la recherche de bénévoles »*, et en particulier pour le champ de l'action sociale. De la même manière, lorsqu'elles en perçoivent (20% des associations de l'échantillon), les dons constituent une part très faible des

ressources des associations, souvent inférieure à 1% des budgets[235]. Là encore, ces chiffres sont confirmés par un ensemble de travaux (TCHERNONOG, 2007 ; GARDIN, 2008).

Tableau 20 : Répartition des associations selon la part de bénévoles

	Effectifs	Fréquence (%)
Non réponse	1	2%
Absence de bénévoles	30	56%
De 1 à 9 bénévoles	11	20%
De 10 à 99 bénévoles	6	11%
> à 100 bénévoles	6	11%
Total	54	100%

Dès lors, une première catégorie de variables ayant trait au dynamisme de la vie associative sera retenue dans le cadre de l'analyse factorielle. Elles permettent de décrire la dynamique de la vie associative à partir de ses composantes spécifiques (bénévolat, adhérents).

7.1.2. Les caractéristiques économiques

En raison de leur insertion dans l'activité économique et de leur rôle de prestataire de services, d'autres caractéristiques ayant trait à leur activité économique (et ses modalités de réalisation) pourront entrer en considération dans le choix des opérateurs légitimes. Les pré-résultats obtenus grâce aux entretiens ont en effet montré que d'autres variables telles que le "poids" économique ou la taille des associations étaient par ailleurs susceptibles de venir expliquer les variations entre elles.

Ainsi, au-delà des dimensions relatives à la vie associative, notre typologie prendra en compte des caractéristiques économiques. Elles constitueront des indicateurs du poids économique des associations ainsi que de leur caractère plus ou moins « gestionnaire » et professionnalisé. Ce poids économique sera appréhendé essentiellement à partir de trois variables : le nombre de salariés, la taille des budgets associatifs et le nombre de bénéficiaires de l'activité [236].

[235] Dans de nombreux cas, les données obtenues n'ont pu être exploitées en raison de leur caractère lacunaire et/ou de leur part très réduite dans les budgets des associations.
[236] La description statistique simple de ces variables a déjà pu être réalisée au chapitre 3 de la présente thèse (Point 3.2.2. Présentation de l'échantillon).

Certains travaux se sont déjà attachés à dresser des profils socio-économiques d'associations (DEMOUSTIER & RAMISSE, 1999). Pour étudier la variété des situations associatives, les auteurs prennent en compte des indicateurs associatifs pas uniquement centrés sur le projet mais également sur les moyens mis en œuvre pour le réaliser. Selon elles, les nomenclatures existantes ne suffisent pas à rendre compte de la complexité du champ associatif. Elles distinguent ainsi des dimensions proprement associatives (bénévolat) et d'autres empruntées au monde de l'entreprise (salariat). Nous combinerons également ces différents types d'indicateurs ; cependant, nous y en adjoindrons de nouveaux ayant trait au mode de relations aux pouvoirs publics afin de rendre compte également du degré d'institutionnalisation des associations.

7.1.3. Caractéristiques relatives aux liens « formels » aux pouvoirs publics

Les caractéristiques relatives aux liens aux pouvoirs publics fournissent des indications sur les liens formels aux pouvoirs publics, essentiellement d'un point de vue financier et juridique.

1) Les liens financiers

Du côté des relations financières, la *structure des ressources* sera le premier indicateur observé. Les entretiens avec les dirigeants associatifs ont mis en évidence un lien possible entre la part des financements publics dans les budgets globaux des associations et leurs capacités d'intervention. Ainsi, plus la part des financements publics par rapport aux ressources propres serait élevée, plus les marges de manœuvre associatives s'en trouveraient réduites, en raison notamment de la dépendance financière à l'administration. Néanmoins, l'importance des financements publics dans les budgets pourrait également venir traduire la réussite du projet politique des associations et la reconnaissance des actions menées à travers leur inscription dans les politiques publiques. Il conviendra donc d'interroger cette relation dans le cadre de l'analyse empirique. La structure des ressources sera ici appréhendée essentiellement à travers la *part des financements publics dans les budgets*. L'analyse des résultats de l'enquête empirique montre une forte dépendance des associations aux financements publics qui constituent leur principale source de financement. Ces financements publics, recettes d'activité d'origine publique (c'est-à-dire le produit de la tarification) et subventions confondues, constituent en effet pour près de 90 % des associations répondantes, plus de 50 % des ressources totales *(voir tableau ci-dessous)*, ce qui représente près de 60% des associations de l'échantillon. Les associations d'action sociale ou médico-sociale font ainsi la preuve d'une faible hybridation de leurs ressources financières.

Tableau 21 : Part des financements publics dans les budgets des associations (2006)

	Effectifs	Fréquence (%)
< à 50%	4	11%
50 80	6	16%
> à 80%	27	73%
Total	37	100%

Interrogés : 54 / Répondants : 37

L'*origine des ressources publiques* (acteur public à l'origine du financement) sera également prise en compte. Les pré-résultats issus des entretiens ont mis en évidence des relations différenciées selon les interlocuteurs publics considérés, en particulier entre les Conseils généraux et les services de l'État. En effet, la négociation avec les associations est *« fortement liée aux marges de manœuvre de la collectivité »* (Directeur de la solidarité départementale #2), au regard notamment des contraintes budgétaires et des enveloppes financières disponibles. Elle dépend alors des *« capacités d'intervention de la collectivité »*[237]. Dans ce cadre, les DDASS disposeraient de marges de manœuvre plus limitées dans la conduite de leur action dans la mesure où elles *« gèrent des contraintes et des enveloppes d'en haut »*. Ainsi, les Conseils Généraux seraient davantage en capacité de négocier avec les associations au niveau local même si, selon nos interlocuteurs, cette distinction tendrait à s'estomper *(voir encadré ci-dessous)*. Ils doivent en particulier faire face à une *« augmentation des contraintes budgétaires »* liée notamment aux nouveaux transferts de compétences suite à l'acte II du mouvement de décentralisation (réforme des tutelles[238], création du Revenu de solidarité active, *etc.*).

[237] « On peut négocier avec les associations une fois que les équipes savent quelle est la contrainte et quelles sont les marges de développement. On ne maîtrise pas tout. » (Directeur de la solidarité départementale # 2)

[238] La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, communément appelée "réforme des tutelles", donne de nouvelles compétences aux départements en matière de protection des majeurs. Entrée en vigueur début 2009, elle met en place une nouvelle mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) pour les personnes, intervenant en amont du dispositif judiciaire, et financée à 100% par les Conseils Généraux. Elle implique dès lors une charge nouvelle dans le budget départemental.

Encadré 10 : Conseils Généraux et réduction des marges de manœuvre dans les relations aux associations

« Aujourd'hui, la situation des départements est très délicate. Ces dernières années, de façon générale – et tous les départements tiennent à peu près le même discours quelle que soit la couleur politique de leur assemblée –, l'État a transféré beaucoup de charges et n'a pas permis aux dépenses d'avoir les ressources pour compenser. (…) Il y a deux phénomènes concomitants. La décentralisation acte II, c'est le premier phénomène, pas toujours compensé. Le deuxième phénomène, mais qui est parallèle, c'est la réduction des marges de manœuvre des collectivités territoriales, puisque pas mal de gouvernements on restreint la liberté des collectivités territoriales en réduisant la fiscalité et en remplaçant cette fiscalité par des dotations. Forcément, tout cela se répercute sur nos relations aux associations ». (Directeur de la solidarité départementale # 2)

Pour appréhender l'origine des financements publics, nous avons pris en compte l'activité principale[239] de l'association. Dans de nombreux cas, les activités proposées par les associations sont multiples et, au regard des données à notre disposition, il nous était difficile de travailler sur l'ensemble des activités. Comme nous avons pu le mentionner précédemment, le recueil de données sur les ressources financières des associations s'avère particulièrement délicat[240]. Il en résulte des résultats lacunaires et parfois difficilement exploitables. Dans ce cas, nous avons procédé soit avec les informations disponibles lorsque cela était possible, soit en estimant les données manquantes en fonction des informations à notre connaissance[241]. Dans les autres cas, les réponses ont été classées dans la catégorie « non réponse » ; ce qui vient expliquer sa part importante (24% de l'échantillon).

Pour les associations étudiées, les principaux fournisseurs de ressources publiques sont les Conseils généraux au titre des financements de l'aide sociale départementale (financeurs majoritaires de 37% d'associations), l'État *via* ses services déconcentrés au titre des financements de l'assurance maladie (majoritaires pour 24% d'associations) et de l'aide sociale d'État (majoritaires pour 15% des associations de l'échantillon).

[239] Une question spécifique du questionnaire demandait aux associations de préciser quelle était leur activité principale parmi l'ensemble des activités citées.

[240] Différentes causes peuvent être avancées pour expliquer cette difficulté. La première est liée au questionnaire lui-même et la manière dont les questions ont été posées, notamment au niveau élevé de précision qui était demandé, susceptible de « décourager » les répondants. Par exemple ici, nous demandions de préciser la répartition des financements selon leur origine (en pourcentages, même approximatifs) et par activité. Cette difficulté est accentuée lorsque les associations offrent une large palette d'activités aux sources de financements multiples. Ainsi, les réponses auraient probablement été plus exhaustives en centrant notre attention sur une seule activité (l'activité principale ou la dernière activité par exemple). Une autre solution aurait pu être d'assister les enquêtés dans le remplissage du questionnaire. La seconde cause qui peut être avancée concernant la difficulté de recueillir des informations relatives aux ressources financières peut provenir de la réticence des enquêtés à fournir des informations de ce type, jugées trop « intrusives ».

[241] En fonction de la catégorie d'établissement et services, nous pouvions en déduire l'autorité compétente.

2) Liens juridiques

Concernant les *liens juridiques*, les diverses procédures de reconnaissance publiques (autorisation, reconnaissance d'utilité publique, habilitations[242], agréments) dont font l'objet les associations feront également l'objet d'une attention particulière. Elles traduisent par essence le niveau d'intégration de l'activité associative à la sphère publique et devraient, pour cette raison, être corrélées positivement avec l'exercice du rôle politique. Vue la forte proportion des associations dont l'activité est régie par la loi de 2002, la plupart des associations de notre échantillon disposent de procédures de reconnaissance publique, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Tableau 22 : Procédures de reconnaissance publique

	Effectifs	Fréquence (%)
Non réponse	3	5,6
Oui	45	83,3
Non	6	11,1
Total	54	100

Parmi ces modes de reconnaissance, les habilitations (à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale notamment) et autorisations administratives – liées au régime de création de structures issu de la loi de 2002 – sont les plus nombreuses. Cela provient du caractère fortement institutionnalisé et réglementé des associations étudiées.

Tableau 23 : Mode de reconnaissance publique

	Effectifs	Fréquence (%)
RUP	7	16,3%
Convention de délégation de service public	4	9,3%
Habilitation, autorisation	33	76,7%
Agréments	19	44,2%

Interrogés : 54 / Répondants : 43 / Réponses : 63
Pourcentages calculés sur la base des répondants

La *gestion d'ESMS* (ou le caractère gestionnaire) sera également considérée parmi cette catégorie de variables traduisant les liens aux pouvoirs publics.

[242] Cas de l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale (du conseil général ou de l'État).

Compte-tenu de la forte proportion des associations « autorisées » dans notre échantillon, nous avons souhaité étudier un autre type de lien juridique aux pouvoirs publics, à savoir la présence d'*autres formes de contractualisation* avec les autorités publique (contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens notamment). Elles concernent près de 58% des associations répondantes.

7.1.4. Caractéristiques « contextuelles » : secteur d'intervention, territoire et ancienneté

Dans la mesure où l'étude des contextes est très importante dans notre démarche, la dernière catégorie de caractéristiques prise en compte par notre typologie fournit des données contextuelles de l'association. Nous adoptons ainsi une approche « située » dans la caractérisation des interactions entre associations et pouvoirs publics.

1) Le secteur d'intervention

Parmi cette catégorie de variables, nous trouvons tout d'abord le *secteur d'intervention*. L'analyse des modes de régulation publique à l'égard des associations *(chapitre 5)* a en effet montré que chacun des sous-secteurs étudiés pouvait admettre des logiques de fonctionnement spécifiques. En fonction des objectifs poursuivis par la puissance publique, ils oscillent entre des modes de régulation plus ou moins concurrentiels ou tutélaires, agissant différemment sur les capacités d'expression de la fonction politique, principalement sur le volet de la détection des besoins et de l'innovation sociale. Le secteur des services aux personnes fait par exemple aujourd'hui l'objet d'une restructuration profonde dans le sens d'une mise en concurrence des prestataires (afin de favoriser le développement de l'offre) car en plus de constituer un enjeu pour la cohésion sociale, son développement constitue un enjeu pour l'emploi. A travers la prise en compte de la variable sectorielle, il s'agira donc de mettre en évidence – si elles existent – des dynamiques sectorielles dans les capacités d'interaction à la sphère publique. Les associations ont dés lors été regroupées en sept grands secteurs d'activités dont nous avons pu décrire la répartition pour notre échantillon au chapitre 3 *(voir figure 3).*

2) La variable territoriale

En plus de l'entrée par le secteur d'intervention, la variable territoriale sera elle aussi à considérer dans la caractérisation des interactions. Nous souhaitons ainsi explorer l'hypothèse de relations différenciées selon le territoire considéré. Nous l'avons vu, la perception du rôle des associations et la participation associative aux instances de concertation vont être variables

d'un interlocuteur à l'autre pour un même niveau de responsabilité situé sur des territoires différents par exemple. De plus, avec la décentralisation et le transfert de certaines compétences aux collectivités territoriales, certaines inégalités entre territoires ont pu être observées notamment dans la définition des besoins prioritaires. Le politique fait désormais la différence d'un département à un autre et le pouvoir accru des élus influence la nature et les modalités des rapports avec les structures conventionnées.

En outre, des facteurs d'ancrage territoriaux peuvent venir expliquer les différences dans les capacités de négociation et d'interaction avec les pouvoirs publics. Elles dépendent alors de la configuration des acteurs du territoire et de son histoire. Ainsi, certaines « trajectoires territoriales » se font jour, comme en témoigne le département de la Lozère *(cf. encadré 11)*.

Encadré 11 : Des trajectoires territoriales spécifiques : l'exemple du département de la Lozère

Historiquement, le département de la Lozère s'est construit autour du secteur médico-social et, plus précisément sur le champ du handicap. Sur ce territoire, la place particulière qu'occupe aujourd'hui le champ du handicap peut s'expliquer par différents facteurs favorables dès l'origine, et notamment par sa situation géographique. Ce territoire rural de montagne constituait une terre d'accueil privilégiée pour les personnes handicapées, en raison des idées diffusées de l'époque, et notamment des vertus supposées socialisatrices de la nature. Ensuite, des personnalités ont joué un rôle moteur dans le développement de ce champ d'intervention. *« Cela remonte aux années 1950, à l'époque où tout relevait de l'initiative confessionnelle ou caritative. Un abbé, en relation avec un médecin psychiatre, qui s'est ensuite illustré pour être le père de la psychothérapie institutionnelle et qui exerçait dans un hôpital du département, se sont réunis pour assurer l'accueil de quelques enfants handicapés qui étaient accueillis par défaut à l'hôpital psychiatrique. (…) C'est le début de l'histoire. Ils ont commencé à mettre en place, ce qui ne s'appelait pas encore le secteur médico-social mais qui l'est devenu, à travers un projet éducatif et thérapeutique pour des enfants présentant des déficiences mentales et psychiques ou polyhandicapés. Ensuite, devant le défaut de la réponse publique, ce qui a commencé par trois enfants s'est très vite traduit par plusieurs centaines d'enfants accueillis en Lozère, en provenance pour une bonne partie de la région parisienne »* (Directeur de l'association HANDI48). Le relais a ensuite été pris par un homme politique, sénateur et médecin psychiatre. Cet acteur du développement et de l'aménagement du territoire a fait de la question du handicap un nouvel axe de développement économique pour le département, parallèlement à l'activité traditionnelle de la Lozère en rapport avec l'agriculture et l'élevage. Les institutions sociales ainsi organisées en milieu rural ont peu à peu structuré l'économie de ce territoire, dépourvu de potentiel industriel, qui s'est spécialisé sur un segment de l'action sociale. Les enjeux économiques, notamment en termes d'emploi, pèsent aujourd'hui sur les négociations et partenariats. Ce secteur est désormais le premier employeur du département[243] et se trouve en situation de « sur-équipement» par rapport à la moyenne

[243] En Lozère, plus du quart des emplois salarié se trouvent dans l'ESS en 2004 (27% de l'emploi total). Ce poids est deux fois plus important que celui des autres départements de la région. Aussi, dans ce département – bassin

nationale. L'enjeu actuel vise à préserver une certaine « avance » à travers des pratiques innovantes dans le domaine, notamment par rapport aux départements limitrophes – eux-mêmes dynamisés par les politiques nationales qui prônent le principe d'équité territoriale. De ce contexte émerge des solidarités tant entre les acteurs publics eux-mêmes (DDASS/Conseil général) qu'entre acteurs publics et opérateurs associatifs autour d'intérêts convergents (préservation de l'emploi, vitalité économique, défense d'un territoire périphérique).

En raison du pouvoir accru des Conseils généraux, nous avons dés lors choisi de prendre en compte le *département d'implantation* des associations dans notre analyse factorielle. Le tableau suivant fournit la répartition des associations de l'échantillon en fonction des départements[244].

Le *territoire d'intervention* ou rayonnement (que nous apprécierons à travers l'origine géographique des personnes prises en charge) et le *mode de structuration* de l'association seront également pris en compte par l'analyse. Ils donnent une idée de l'audience des associations. Nos premières investigations sont en effet venues confirmer l'importance du maillage territorial comme facteur potentiel de légitimité associative. Ainsi, la présence d'une association d'aide à domicile[245] (structurée sous forme de fédération départementale composée de seize associations locales) dans les bassins de vies et territoires locaux (les cantons) lui permet d'être fortement représentée au sein des lieux stratégiques du dispositif d'aide à domicile[246].

3) L'ancienneté

L'*ancienneté* (ou date de création de l'association) semblait enfin constituer un facteur de reconnaissance et de repérage important des associations, leur permettant d'être associées plus facilement aux espaces d'orientation des politiques locales et ainsi, d'activer leur fonction politique. À côté de sa compétence départementale et de sa proximité avec les territoires locaux, l'ancienneté (présence depuis plus de 50 ans sur le territoire) constitue par ailleurs un facteur de reconnaissance et de repérage important pour l'association AAD30#1.

Pour les analyses suivantes, nous avons fait le choix de recoder la date de création en quatre classes permettant de rendre compte des différentes périodes significatives dans la construction

d'emploi rural de montagne – plus de la moitié des salariés de l'ESS travaillent dans des associations du social (52%) (AUTRAN, 2007).

[244] La structure de l'échantillon selon le département est fournie au chapitre 3 (tableau 11).

[245] Associations AAD30#1.

[246] Cette association est en effet représentée dans tous les CLIC du département.

de l'État-providence identifiées en partie 2. De cette manière, nous souhaitions étudier le lien éventuel entre la période d'émergence et le type d'interaction aux pouvoirs publics. Le tableau suivant fournit la répartition des associations en fonction de leur ancienneté.

Tableau 24 : Structure de l'échantillon selon l'ancienneté

	Effectifs	**Fréquence (%)**
Avant 1945	7	13%
De 1945 à 1975	14	26%
De 1975 à 1995	28	52%
A partir de 1995	5	9%
Total	54	100%

Pour construire l'ACM sur les caractéristiques, ces différentes variables ont été utilisées[247]. A partir d'une série d'essais sur ces variables, nous avons procédé aux choix des questions (ou variables) actives afin de construire l'espace social de référence (espace à partir duquel nous avons fondé nos interprétations). Il s'agissait de prendre en compte les aspects essentiels du phénomène étudié. Ainsi, certaines de ces variables ont été écartées de l'analyse en raison de leur faible impact sur l'analyse factorielle, du faible nombre d'individus ayant répondu ou encore de leur caractère atypique. Aussi, de nombreux recodages ont été effectués afin d'obtenir un équilibre dans le nombre de modalités par variables. En effet, plus le nombre de modalités d'une question est grande, plus elle contribue à la variance de l'axe. Par conséquent, les tranches choisies ne rendent pas toujours compte de la réelle dispersion dans les réponses d'une association à l'autre. Par exemple, alors qu'une association de notre échantillon comptait plus de 1000 bénévoles, nous avons été contraints, par souci d'équilibre entre les modalités, de retenir la modalité « Supérieur à 100 bénévoles » comme classe la plus élevée.

[247] Le tableau fourni en annexe 5 synthétise l'ensemble des variables de départ prises en compte par l'analyse (avant les tests de l'analyse factorielle) et leurs différentes modalités.

7.2. LES CARACTERISTIQUES STRUCTURANTES DU CHAMP DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE

Dix variables seront finalement retenues pour l'ACM. Elles regroupent 34 modalités. Le territoire, le secteur d'intervention, les dons et la contractualisation seront finalement écartées de l'analyse factorielle (variables qui ont peu d'effets sur la construction des axes).

Tableau 25 : Pourcentage d'information par facteurs

	F1	F2	F3
Pourcentage	38,6%	13,9%	10,0%
Cumul	38,6%	52,5%	62,5%

Les deux premiers facteurs expliquent à eux seuls 52,5 % de la variance expliquée (i.e. la carte restitue ainsi plus de 50 % de l'information initiale). Nous nous limiterons à l'analyse des deux premiers axes qui présentent le plus d'intérêt pour l'interprétation. La *figure 8* (ci-après) fournit le plan factoriel des modalités les plus contributives à la construction des axes.

Le tableau suivant représente la sortie du logiciel Modalisa fournissant coordonnées des modalités, contributions absolues et relatives des modalités aux deux premiers axes. On s'intéresse dans un premier temps à l'analyse du nuage des modalités. Nous procédons pour cela à une analyse des contributions des modalités aux axes en ne retenant en priorité que les contributions absolues dont la valeur dépasse le seuil de 2,9%. Les valeurs proches de ce seuil pourront être utilisées pour compléter nos interprétations.

Tableau 26 : Coordonnées et contributions des modalités – ACM sur les caractéristiques

Variable	Modalités	F1 38,6%			F2 13,9%		
		Coord.	Contrib. absolue	Contrib. relative	Coord.	Contrib. absolue	Contrib. relative
Date de création (ancienneté)	Avant 1945	0,225	0,29	0,03	0,670	7,17	0,30
	De 1945 à 1975	-0,407	2,21	0,33	-0,266	2,62	0,14
	De 1975 à 1995	0,151	0,59	0,13	-0,147	1,55	0,12
	Après 1995	0,096	0,04	0,00	0,628	5,84	0,26
Structuration	Association affiliée à un ou plusieurs réseaux d'associations	-0,145	0,97	0,77	-0,007	0,00	0,00
	Fédération ou union d'associations	1,091	3,06	0,28	-0,294	0,61	0,02

	Section ou délégation locale d'une association nationale	2,113	8,72	0,70	0,481	1,25	0,03
Gestion d'ESMS	Gestionnaire	-0,258	2,73	0,85	0,053	0,32	0,03
	Non gestionnaire	1,173	12,73	0,86	-0,253	1,64	0,04
Nombre d'adhérents	Moins de 50	-0,204	1,17	0,29	0,041	0,13	0,01
	50 à 100	0,936	4,86	0,48	0,303	1,41	0,05
	100 à 200	-0,205	0,29	0,04	0,121	0,28	0,01
	> à 200	0,671	1,39	0,19	-0,517	2,28	0,11
Nombre de bénéficiaires	De 1 à 99	-0,327	0,83	0,12	0,430	4,00	0,20
	De 100 à 199	-0,190	0,37	0,05	0,294	2,51	0,13
	De 200 à 399	-0,067	0,03	0,00	-0,007	0,00	0,00
	+ de 400	0,154	0,31	0,06	-0,346	4,40	0,30
Nombre de salariés	< à 10 salariés	1,139	12,00	0,87	0,007	0,00	0,00
	De 10 à 49 salariés	-0,222	1,11	0,21	0,150	1,40	0,09
	De 50 à 100 salariés	-0,296	0,97	0,15	0,254	1,99	0,11
	> à 100 salariés	-0,265	0,52	0,05	-0,853	15,15	0,58
Nombre de bénévoles	Absence de bénévoles	-0,266	2,00	0,46	0,112	0,99	0,08
	De 1 à 9 bénévoles	-0,120	0,14	0,02	-0,250	1,80	0,11
	De 10 à 99 bénévoles	0,720	2,87	0,30	0,569	4,98	0,19
	> à 100 bénévoles	0,926	4,58	0,41	-0,689	7,04	0,22
Taille du budget 2006	< à 500 000	1,208	12,15	0,85	0,145	0,48	0,01
	Entre 500 000 et 1 million	-0,031	0,00	0,00	-0,310	1,84	0,10
	Entre 1 et 5 millions	-0,324	1,82	0,32	0,318	4,86	0,31
	> à 5 millions	-0,430	1,42	0,16	-0,556	6,60	0,28
Procédures de reconnaissance publique	Oui	-0,154	0,99	0,46	-0,101	1,18	0,20
	Non	0,785	5,26	0,51	0,478	5,41	0,19
Part du financement public dans les budgets	< à 50%	1,592	10,17	0,75	0,050	0,02	0,00
	50 à 80	0,392	0,83	0,09	-0,815	10,03	0,41
	> à 80%	-0,300	2,39	0,67	0,026	0,04	0,00

7.2.1. Interprétation de l'axe 1 : associations gestionnaires *versus* non gestionnaires

A l'Est de l'axe 1 (coordonnées positives), on trouve successivement les modalités : « non gestionnaire » (CTR = 12,73), « Budgets < à 500 000 euros» (CTR = 12,15), « < à 10 salariés » (CTR = 12), « Financements publics < à 50% » (CTR = 10,17), « Section ou délégation locale d'une association nationale » (CTR = 8,72), « Pas de procédures de reconnaissance » (CTR = 5,26), « 50 à 100 adhérents » (CTR = 4,86), « > à 100 bénévoles » (CTR =4,58), « Fédération » (CTR =3,06).

A l'Ouest de l'axe 1, d'autres modalités dont la contribution est moins significative, mais proche du seuil de 2,9 %, contribuent également à la formation de cet axe et, notamment, les modalités : gestionnaire (CTR = 2,73), « Financements publics > à 80% » (CTR = 2,39) et « De 1945 à 1975 » (CTR = 2,21).

Au regard de ces contributions, il apparaît nettement que l'axe 1 permet de mettre en évidence une opposition structurante de l'espace associatif entre le caractère « gestionnaires »[248] d'un côté (à gauche du plan factoriel) et le caractère « non gestionnaires » de l'autre. Il est construit et structuré essentiellement par l'ensemble des caractéristiques pouvant être rattachées à la catégorie « non gestionnaire » (à l'Est).

Viennent d'abord les caractéristiques liées aux poids économique des associations. Le caractère non gestionnaire est ainsi corrélé à un nombre de salariés peu élevé (< à 10) et à des budgets gérés relativement faibles eu égard du budget moyen de notre échantillon en 2006 qui s'élevait à plus de 3 millions d'euros. Une corrélation peut ainsi être établie entre la gestion d'ESMS et la taille ou le poids économique des associations.

Ce poids économique limité des associations non gestionnaires est ensuite associé à des financements publics faibles (< à 50% des budgets) comparativement aux associations gestionnaires pour lesquelles les financements publics sont majoritaires (> à 80% des budgets). En outre, les associations non gestionnaires de notre échantillon admettent des modes de structuration particuliers (section ou délégation locales d'associations nationales ou encore fédération d'associations).

[248] Par associations gestionnaires, nous considérons les associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) au sens du Code de l'action sociale et des familles. Leur activité est ainsi soumise aux obligations du régime de l'autorisation (loi 2002).

Viennent enfin les caractéristiques liées à la dynamique de la vie associative. Les associations non gestionnaires sont ainsi caractérisées par un nombre d'adhérent élevé. Aussi, alors que le volet « non gestionnaire » est associé à la présence de bénévoles "de terrain" à côté des professionnels, le graphe factoriel associe l'absence de bénévoles aux associations gestionnaires. Tout comme pour la taille des associations, un lien peut également être établi entre le niveau de professionnalisation et la part des financements publics dans les budgets des associations. Les tableaux de contingence suivants viennent confirmer cette relation :

Tableau 27 : Lien entre bénévolat et financement

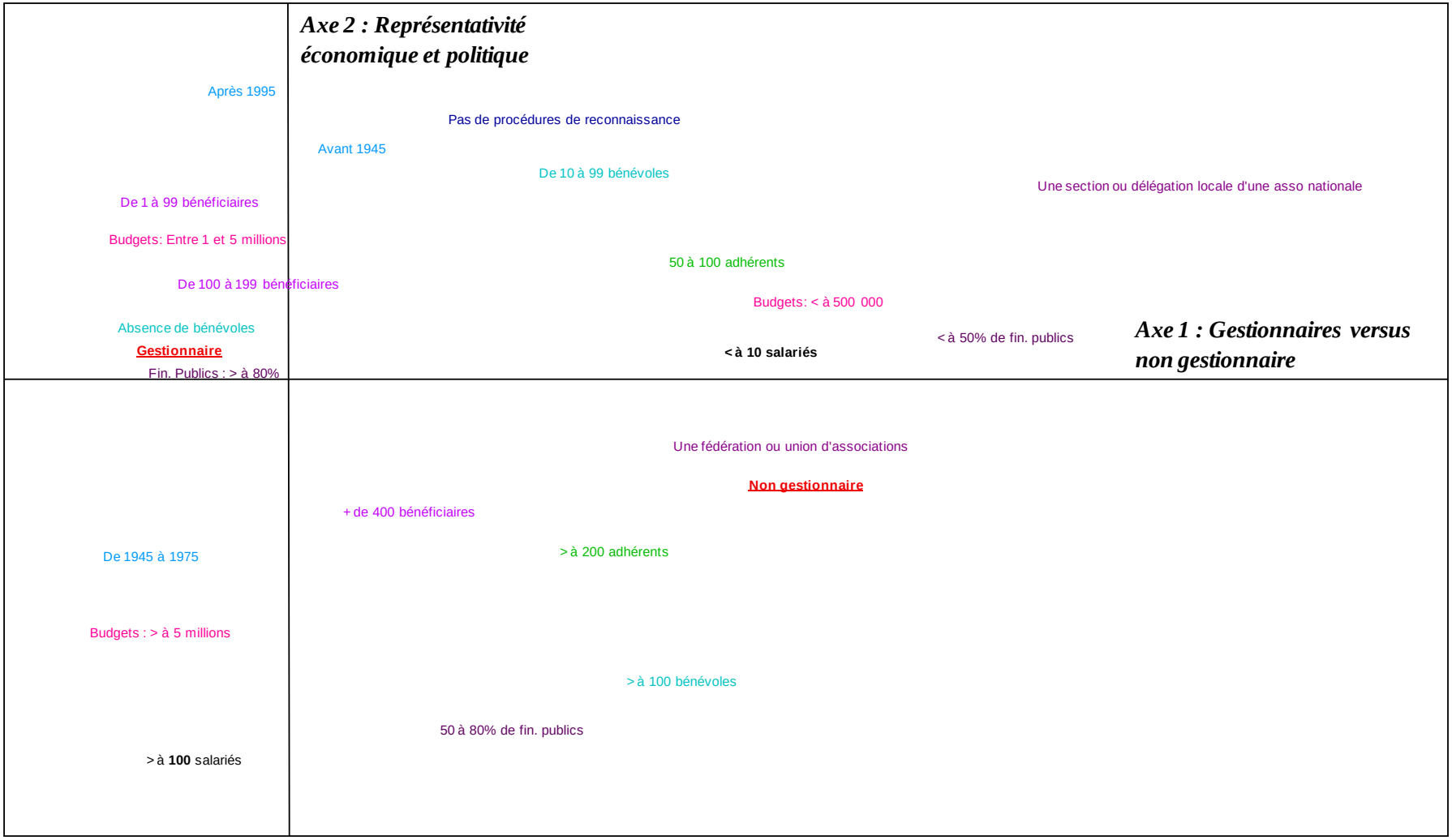
	< à 50%	**50 à 80**	**> à 80%**	**Total**
Absence de bénévoles	2,7%	2,7%	51,4%	56,8%
De 1 à 9 bénévoles	0%	2,7%	16,2%	18,9%
De 10 à 99 bénévoles	2,7%	2,7%	2,7%	8,1%
> à 100 bénévoles	5,4%	8,1%	2,7%	16,2%
Total	10,8%	16,2%	73,0%	100,0%

Tableau : %. Khi2=7,55 ddl=6 p=0,272 (Val. théoriques < 5 = 10)

Ainsi, plus de 50 % des associations de notre échantillon sont caractérisées à la fois par des financements publics supérieurs à 80 % des budgets et l'absence de bénévoles d'intervention. L'analyse statistique met d'ailleurs en évidence un PEM (pourcentage de l'écart maximum)[249] positif entre ces deux modalités ; ce qui traduit l'existence d'une liaison entre elles.

[249] Le PEM consiste à calculer, pour une case donnée d'un tableau de contingence le rapport entre l'écart à l'indépendance (effectif observé - effectif théorique) et l'effectif théorique qu'il y aurait en cas d'indépendance.

Figure 8 : Plan factoriel des caractéristiques associatives



Si l'on tente cette fois un croisement entre le nombre de salariés et la part des financements publics dans les budgets, un lien ressort entre la faiblesse de l'emploi salarié (< à 10 salariés) et des financements publics inférieurs à 50% des budgets.

Tableau 28 : Part des financements publics par rapport au nombre de salariés

	< à 50%	**50 à 80**	**> à 80%**	**Total**
< à 10 salariés	8,1%	5,4%	8,1%	21,6%
De 10 à 49 salariés	2,7%	2,7%	40,5%	45,9%
De 50 à 100 salariés	0%	0%	13,6%	13,6%
> à 100 salariés	0%	8,1%	10,8%	18,9%
Total	10,8%	16,2%	73,0%	100,0%

Tableau : %. Khi2=6,85 ddl=6 p=0,335 (Val. théoriques < 5 = 9)

L'axe 1 permet donc de mettre en évidence une proximité entre la taille des associations, le bénévolat et la part des financements publics dans les budgets associatifs. En effet, les modalités « gestionnaire » et « absence de bénévoles » sont ici reliées à des financements publics plus importants dans les budgets des associations. Au regard de ces deux analyses, on peut donc supposer que le nombre de salariés est inversement corrélé à celui des bénévoles. Ainsi, au sein des associations étudiées, plus une association se professionnalise, plus le nombre de bénévoles de terrain décroît et plus la part des financements publics dans les budgets est importante.

Un certain nombre de caractéristiques peuvent dès lors être associées aux associations non gestionnaires. Elles disposent d'une vie associative dynamique (avec un nombre d'adhérents élevé et la présence de bénévoles), reposent sur des financements publics faibles et sur un nombre de salariés peu élevé.

7.2.2. Interprétation de l'axe 2 : Représentativité économique et politique

Le second axe (vertical) oppose :

- Au Sud (coordonnées négatives), les modalités : « > à 100 salariés » (CTR = 15,15), « 50 à 80% de financements publics » (CTR = 10,03), « > à 100 bénévoles » (CTR = 7,04), « budgets > à 5 millions » (CTR = 6,6), « De 10 à 99 bénévoles » (CTR = 4,98), « + de 400 bénéficiaires » (CTR = 4,4),

- Au Nord, les modalités : « Avant 45 » (CTR = 7,17), « Après 1995 » (CTR = 5,84), « Pas de procédures de reconnaissance » (CTR = 5,41), « Budgets compris entre 1 et 5 millions » (CTR = 4,86), « De 1 à 99 bénéficiaires » (CTR = 4).

Le second axe (vertical) oppose le plan factoriel selon la taille des structures étudiées, tant en termes économique que « politique ». L'axe vertical oppose (contributions les plus importantes) les caractéristiques relatives aux associations de très grande taille (au Sud) – tant du point de vue de leur poids économique que du nombre de bénévoles (> à 100 bénévoles) – à toutes les autres (taille moyenne et petite au Nord). Ce poids économique important s'exprime tant du côté du nombre de salariés (> à 100) que du nombre de bénéficiaires (+ de 400) ou encore de budgets gérés significatifs (> à 5 millions). À ces dimensions relatives au poids économique de l'association, sont associées un nombre important de bénévoles (> à 100) et d'adhérents (> à 200). Ainsi, il est *l'axe de la représentativité économique et politique*.

Cette analyse permet en outre d'établir un lien **e**ntre la part des financements publics dans les budgets et la taille des associations. À cette catégorie d'associations « de très grande taille » (au Sud du plan factoriel) sont associés des financements publics compris entre 50 et 80% de budgets totaux (alors que les associations de « taille moyenne » possèdent des financements publics > à 80% des financements (parfois très proches de 100%). Cela signifie que les associations de taille importante, dans leurs stratégies de développement, ont pu faire le choix de diversifier leurs sources de financements en ayant recours de façon croissante à des financements d'origine privée (participation croissante des usagers au paiement du service rendu). La projection du secteur d'activité en tant que variable supplémentaire sur le plan factoriel vient confirmer cette hypothèse. Le secteur situé le plus au Sud du plan factoriel est en effet le secteur de l'aide à domicile pour lequel une grande partie des associations qui le composent, ont développé récemment, à côté du régime de l'autorisation, des activités reposant sur la solvabilisation de l'usager (agrément simple dans le cadre du plan Borloo). Elles ont donc recours de façon croissante à des ressources d'origine privée issues de la participation des usagers au financement du service.

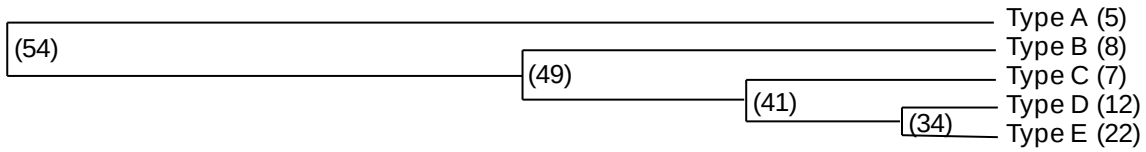
Cet axe met enfin en évidence un lien entre la taille et l'ancienneté des associations. Alors qu'au Nord de l'axe ont trouve les modalités « associations créées avant 1945 » et « après 1995 », ces associations « de très grande taille » sont associées à une période de création allant de « 1945 à 1975 », correspondant au compromis keynésien parfois qualifiée de « période faste » pour les associations. La création de la Sécurité sociale et l'avènement de l'État-

providence, à travers la création de nouvelles prestations d'aide et d'action sociales, se sont accompagnés d'un « effet levier » sur le développement de certaines associations (champ médico-social, handicap et aide à domicile en particulier).

7.3. TYPOLOGIE DES ASSOCIATIONS EN FONCTION DE LEURS CARACTERISTIQUES

À la suite de plusieurs essais visant à étudier la stabilité des classes obtenues, la classification automatique[250] fait émerger 5 groupes d'associations *(figure 10).* L'étude du nuage des individus témoigne donc d'un échantillon relativement homogène du point de vue des caractéristiques associatives. Il met en évidence une faible dispersion des associations étudiées.

Figure 9 : Dendrogramme sur typologie caractéristiques



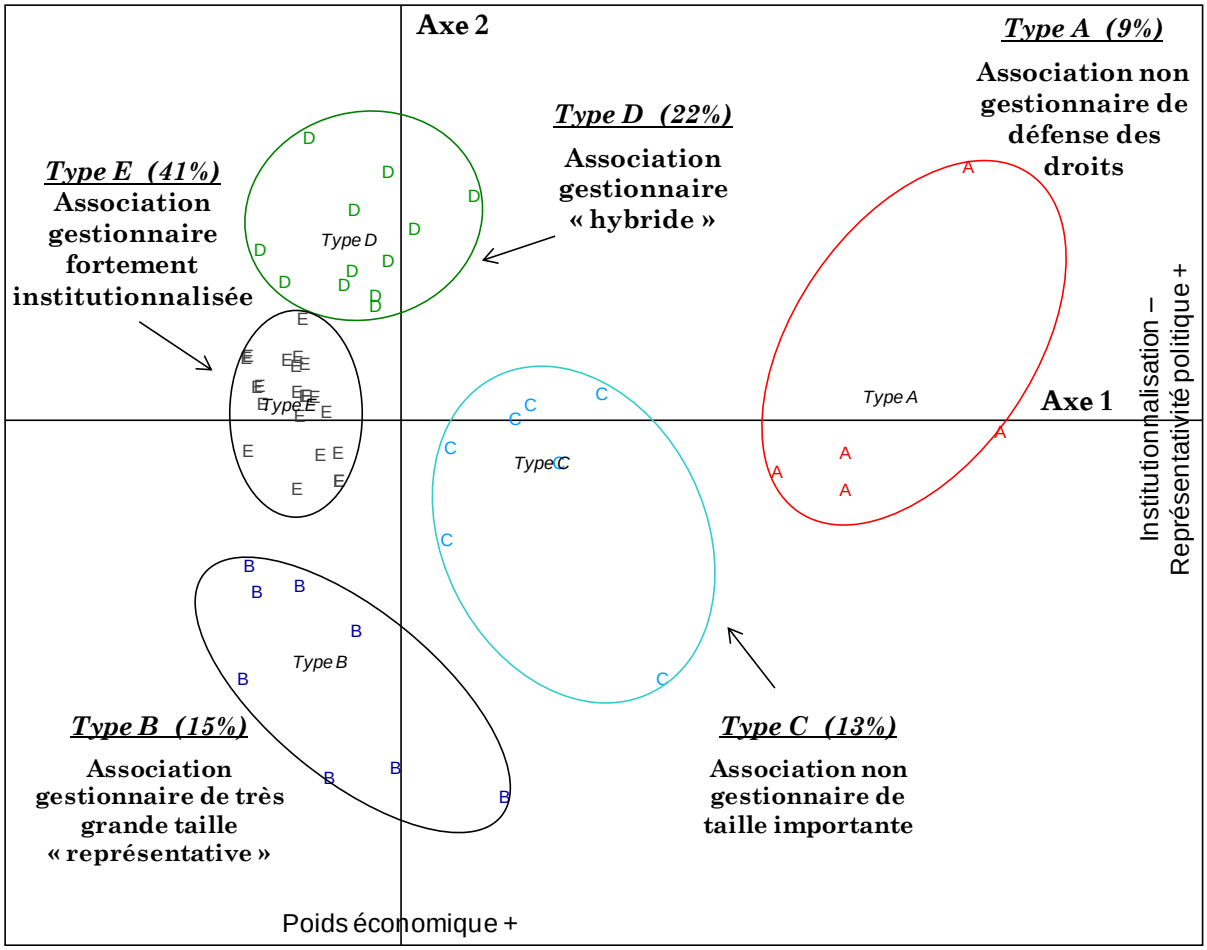
1) Type A : L'association non gestionnaires de défense des droits ou caritative

Le premier groupe d'associations identifié regroupe cinq associations et admet un caractère atypique par rapport à l'échantillon. Il est situé le plus à l'Est du plan factoriel et est essentiellement structuré par l'axe 1. Il regroupe ainsi des associations présentant l'ensemble des caractéristiques propre au caractère non gestionnaire. Elles ne sont pas intégrées aux dispositifs publics. Elles sont caractérisées par l'absence de procédures de reconnaissance par les pouvoirs publics (non autorisées au sens de la loi de 2002), des financements publics pour la plupart inférieurs à 50% des budgets (non issus des produits de la tarification), une petite taille du point de vue du poids économiques (l'absence ou la faible présence de salariés et budgets gérés faibles (< à 500 000 euros). Elles s'appuient sur un nombre de salariés limité et reposent essentiellement sur le travail bénévole. Elles admettent la particularité d'être non gestionnaires mais de rendre des services à de nombreux bénéficiaires. Ces associations renvoient à la catégorie d' « associations militantes » telles qu'ont pu les qualifier des travaux antérieurs (TCHERNONOG, 2007 ; HELY, 2009). Du point de vue de leur structuration, ces

[250] Cette classification automatique est réalisée à partir du logiciel MODALISA grâce aux méthodes de classification par centre mobile (CM) puis ascendante hiérarchique (AH).

associations sont le plus souvent une section locale d'une association nationale (Croix rouge, Ligue des droits de l'homme, réseau national des banques alimentaires) ou elles-mêmes une association destinée à représenter les intérêts d'un groupe d'associations (Comité de liaison, fédération des centres sociaux). Elles présentent donc la caractéristique commune d'être structurées de façon particulière. Elles appartiennent à des réseaux nationaux mais leurs différentes entités interviennent au niveau local ou départemental. Elles rassemblent des associations impliquées dans la défense des droits de l'homme ou encore dans l'aide aux personnes en difficultés. C'est pourquoi, nous les qualifierons d'*associations non gestionnaires de défense des droits ou caritative*.

Figure 10 : Profil-types des associations selon leurs caractéristiques



2) Type B : L'association gestionnaire de très grande taille « représentative »

Ce type d'association situé sur le cadran Sud-ouest du plan factoriel s'oppose aux associations du groupe précédent du point de vue de son niveau d'institutionnalisation et de ses caractéristiques économiques. Ce sont toutes des associations gestionnaires d'ESMS. Alors que les premières disposaient d'un poids économique faible, les associations de ce groupe ont en commun d'être des associations de *très grande taille*. Elles détiennent toutes des effectifs salariés très importants (> à 100 salariés), des budgets supérieurs à 5 millions et rendent des services à de nombreux bénéficiaires (> à 100 bénéficiaires pour plus de 70% d'entre elles[251]). Ces associations sont toutes (sauf une) nées pendant la période de croissance des Trente Glorieuses ; ce qui peut venir expliquer leur force économique. Elles constituent des acteurs économiques incontournables sur leur territoire. Elles gèrent de nombreux établissements ou services sociaux et médico-sociaux répondant à des procédures d'autorisation administrative et sont ainsi fortement intégrées à la puissance publique. Les ressources publiques constituent la majorité de leurs sources de financements même si, comparativement aux autres associations gestionnaires, elles sont moins importantes (pour la moitié d'entre elles, les financements publics sont compris entre 50 et 80% des budgets, ce qui les distinguent des associations des groupes D et E). Du point de vue des caractéristiques spécifiques à la vie associative, la majorité de ces associations comporte des adhérents (deux d'entre elles comportent même plus de 100 adhérents) ; ce qui les distingue des autres associations gestionnaires. De la même façon, le « profil-type » de ces associations comporte des bénévoles. Ces associations sont ainsi *représentatives*, tant du point de vue économique que politique.

3) Type C : L'association non gestionnaire de taille importante

Au sein de ce type d'associations, on trouve essentiellement des associations non gestionnaires mais qui, contrairement au type A, représentent une force économique non négligeable. Elles présentent ainsi certaines caractéristiques normalement dévolues aux associations gestionnaires. Elles sont ainsi davantage professionnalisées et disposent de budgets et de financements publics plus importants. Ce sont des associations relativement récentes dont l'activité économique admet un caractère atypique (exclue du champ d'application de la loi du 2 janvier 2002).

[251] Parmi elles, trois associations rendent des services à plus de 400 bénéficiaires.

4) Type D : L'association gestionnaire de taille moyenne « hybride »

L'étude du nuage des individus fait émerger une sous-catégorie très proche du type E mais qui, contrairement à ce dernier, semble préserver certaines caractéristiques de la vie associative. Les associations de ce dernier groupe sont en effet dotées d'un nombre d'adhérents au projet associatif plus important. Aussi, on peut supposer que leur profil est différent. Contrairement au type précédent, les associations de ce groupe sont soit des associations anciennes (créées avant 1945), soit des associations récentes (après 1995). On peut ainsi supposer que leur création résulte plus d'une volonté politique de ses initiateurs que d'une opportunité liée à l'évolution de la réglementation.

5) Type E : L'association gestionnaire de taille moyenne fortement institutionnalisée

Les associations appartenant à ce groupe constituent la majorité de l'échantillon (41%). Elles se situent à proximité du centre de gravité du graphe ; ce qui représente le comportement moyen. Ce groupe d'associations est composé d'associations gestionnaires de taille moyenne. Elles disposent d'un nombre de salariés moyen (entre 10 et 100 avec une majorité en comportant moins de 50). Les bénévoles d'intervention en sont absents ou en nombre très limité. Elles sont dotées de peu d'adhérents (< à 50 pour la plupart) et leur nombre est souvent limité à celui des administrateurs (composés de notables locaux ou sympathisants peu concerné par le projet de l'association). Nous pouvons supposer qu'elles disposent d'une vie associative peu dynamique. On trouve par exemple des associations éducatives gestionnaires de maisons d'enfants, des associations du champ du handicap mono-établissements, des associations du champ de la lutte contre les exclusions ou encore des petites associations d'aide à domicile. Ces associations sont fortement institutionnalisées et soumises aux dispositifs publics. Leur date de création (entre 1945 et 1975) correspond d'ailleurs à la période d'institutionnalisation des politiques sociales.

Conclusion du chapitre

Dans le but de spécifier les modalités de l'interaction entre associations et pouvoirs publics à travers la question de la légitimité, ce chapitre visait à préciser les facteurs susceptibles d'influencer les capacités d'intervention des associations sur les pouvoirs publics. Il avait également pour objet de situer les associations par rapport à ces sources potentielles d'influence. À cette fin, et en privilégiant une approche multidimensionnelle permettant de traduire les différentes dimensions du contexte organisationnel des associations, nous avons retenu quatre catégories de caractéristiques associatives. Ces différentes caractéristiques sont considérées comme autant de contraintes ou ressources potentielles dans les rapports aux pouvoirs publics. Ainsi, les *caractéristiques spécifiques aux associations*, qui permettent d'appréhender la représentativité de l'association et sa capacité de mobilisation autour du projet (adhérents, bénévoles, dons), font d'abord référence à la dimension sociopolitique des associations. Les *caractéristiques économiques* renvoient plutôt à leur dimension d'organisation productive poursuivant une activité économique (salariat, nombre de bénéficiaires, taille des budgets). Elles permettent d'appréhender le poids économique des associations. Les *caractéristiques contextuelles* renvoient à la situation des organisations dans leurs divers contextes (historique, territorial, sectoriel). Enfin, les *caractéristiques relatives aux liens aux pouvoirs publics*, principalement appréhendées d'un point de vue juridique et financier, permettent d'apprécier le niveau d'institutionnalisation des associations (procédures de reconnaissance, gestion d'ESMS, part des financements publics, principal financeur).

L'analyse factorielle des correspondances multiples réalisée sur ces quatre ensembles de caractéristiques met d'abord en évidence l'impact important de la régulation publique dans la structuration et l'organisation économique du champ des associations de solidarité. Elle oppose essentiellement les associations non gestionnaires aux associations gestionnaires d'ESMS, reposant sur une régulation tutélaire contraignante[252]. Elles se distinguent principalement par la place prise par l'activité économique. C'est que l'institutionnalisation progressive des activités « traditionnelles » de l'action sociale (tournées vers l'accompagnement thérapeutique, éducatif ou social des personnes vulnérables) a eu des conséquences sur la structure économique et

[252] Cette régulation est liée au régime d'encadrement issu de la loi du 2 janvier 2002. A l'opposé, les associations non gestionnaires, situées sur d'autres types d'activités, échappent à cette régulation. Lorsqu'elles font appel à des fonds publics, elles relèvent de procédures de financement différentes (sous forme de subvention par exemple).

organisationnelle de ces associations. Le développement de la régulation tutélaire s'est en effet traduit par des exigences accrues ayant conduit à une certaine cohérence dans leur fonctionnement. Ainsi, ces associations présentent-elles les traits communs d'être fortement professionnalisées et dépendantes des financements publics.

Cette différence (gestionnaires vs non gestionnaires) avait déjà été mise en évidence (TCHERNONOG, 2007 ; HELY, 2009). Cependant, notre analyse met en évidence des distinctions entre les associations dites « gestionnaires » alors que les travaux existants ont tendance à les présenter comme un « bloc » uniforme. En effet, si l'on s'en tenait aux seules classifications existantes, on pourrait soutenir que la majorité des associations étudiées entre dans la catégorie des associations gestionnaires. Elles sont en effet définies à partir de l'existence d'une activité économique « repérable », de la gestion d'équipements collectifs et d'une forte dépendance aux ressources et pouvoirs publics (TCHERNONOG, 2007 ; HELY, 2009). Mais notre analyse apporte un niveau de précision supplémentaire dans la connaissance des associations de solidarité, en mettant en évidence des profils socio-économiques diversifiées. En effet, des différences ont pu être dégagées à l'intérieur des associations gestionnaires, principalement du point de vue du poids économique qu'elles représentent, mais également au niveau de leur représentativité « politique » et de leur capacité à mobiliser des bénévoles et adhérents autour du projet. Leur période d'émergence diffère également. Dès lors, la prise en compte de variables contextuelles et relatives au dynamisme de la vie associative nous permet d'affiner notre connaissance de cette catégorie d'associations et, dans le même temps, de dépasser la dichotomie souvent répandue entre associations « militantes » d'un côté et associations gestionnaires de l'autre.

Toutefois, cette identification des caractéristiques structurantes des associations de solidarité ne constituait qu'une étape dans l'analyse de l'interaction. Ensuite croisées aux stratégies de reconnaissance déployées par les associations et aux capacités de négociation politique *(chapitre 9),* nous souhaitons identifier les caractéristiques favorisant la participation associative à l'espace public et la manière dont elles interviennent et sont combinées avec d'autres dans les positionnements stratégiques des associations de solidarité *(chapitre 8).* Dès lors, l'exploration du niveau ascendant de l'interaction se poursuivra par une analyse des comportements stratégiques des associations.

Chapitre VIII

LE DEPLOIEMENT DE STRATEGIES DE RECONNAISSANCE

Introduction du chapitre

Afin d'être acceptées à la table des négociations, les associations doivent d'abord apparaître comme des partenaires légitimes pour leurs interlocuteurs publics. Elles doivent ainsi convaincre de leur capacité à participer au débat public. Cela sous-tend que la légitimité n'est pas un statut figé et octroyé une fois pour toutes : elle s'acquiert et s'entretient au cours du temps. C'est pourquoi, à travers ce chapitre, nous souhaitons nous intéresser au processus de construction de la légitimité associative[253] à travers l'étude des *stratégies de reconnaissance* mises en œuvre par les associations afin d'activer, de pérenniser ou d'accroître leur fonction politique. Il s'agit ainsi d'acquérir une position favorable aux yeux de l'administration et d'obtenir un *avantage institutionnel* par rapport aux autres acteurs de leur environnement dans les processus de négociations locales. À un autre niveau, cette reconnaissance peut également viser l'obtention de davantage de souplesse en matière de gestion en plus de faciliter, si ce n'est de garantir, la reconduction des financements. Elle peut en outre permettre aux associations de développer leur activité à travers la mise en place de nouvelles activités voire par la reprise d'activités d'associations défaillantes financièrement[254].

La mise en évidence des stratégies de reconnaissance des associations permet ainsi d'aller au-delà de l'exploration de leurs sources potentielles de légitimité réalisée au chapitre précédent à travers l'analyse de leurs caractéristiques socio-économiques. En effet, nous nous penchons plutôt ici sur les processus d'acquisition des ces « ressources » et sur la manière dont elles sont mobilisées par les associations dans le cadre de leur positionnement stratégique.

À travers ce chapitre, il s'agira donc de se demander par quels processus et quelles actions les associations tentent de devenir des acteurs incontournables et légitimes pour les pouvoirs

[253] Précisons d'emblée que la *légitimité associative* fait ici référence à la légitimité politique ou institutionnelle des associations (i.e. à leur reconnaissance comme acteur essentiel des processus de négociation) et non à la légitimité de la forme associative ni à son caractère intrinsèque.
[254] Cette reconnaissance peut dès lors viser également l'acquisition d'un avantage plus « concurrentiel ».

publics[255]. Nous nous intéressons aux processus par lesquels les associations vont chercher à accroître leur pouvoir d'influence sur l'administration. L'objectif est donc ici d'identifier les fondements et modalités du positionnement stratégique afin de les confronter ensuite au rôle politique *(chapitre 9).*

En mobilisant deux cadres théoriques étudiant la relation des organisations à leur environnement, la première section présente une analyse exploratoire des stratégies de reconnaissance auxquelles les associations peuvent avoir recours afin d'activer ou de pérenniser les ressources nécessaires à leur développement et, dans le même temps, accroître leur fonction politique (8.1). Nous menons par la suite une analyse factorielle afin de dresser une typologie des « comportements-type » des associations à l'égard des stratégies (8.2).

8.1. ASSOCIATIONS ET STRATEGIES DE RECONNAISSANCE

Deux approches théoriques différentes mais complémentaires peuvent être convoquées pour appréhender le processus de légitimation des associations. D'une part, pour l'approche néo-institutionnaliste sociologiques (DI MAGGIO & POWELL, 1983), qui adopte une vision relativement déterministe, l'environnement institutionnel exerce des pressions sur les organisations, les poussant à s'adapter aux normes, règles et croyances en vigueur. La légitimité est alors considérée comme une variable extérieure à l'organisation et s'acquiert par l'adoption de comportements isomorphiques. D'autre part, elle peut être appréhendée dans une optique instrumentale. Dans ce cadre, les organisations peuvent gérer leur légitimité, la contrôler et l'utiliser de manière stratégique, notamment pour obtenir un avantage concurrentiel par rapport aux autres. Après avoir analysé comment l'approche institutionnaliste s'applique aux associations étudiées (8.1.1), nous montrons, en mobilisant l'approche de la dépendance aux ressources, que d'autres comportements plus volontaristes peuvent être adoptés par les associations (PFEFFER & SALANCIK, 1978) (8.1.2). Il est dès lors nécessaire de combiner ces deux approches (8.1.3).

[255] Suivant cette perspective privilégiant une entrée par le niveau organisationnel, cette analyse se centrera d'abord sur les stratégies associatives au niveau individuel. Pour autant, ceci n'exclura pas que des stratégies associatives plus collectives, fondées sur la coopération inter-associative, puissent émerger. La place de ces dernières dans le processus interactif attirera en effet toute notre attention.

8.1.1. Processus d'isomorphisme institutionnel et stratégies d'adaptation

En suivant l'approche néo-institutionnaliste, on peut soutenir que le nouveau contexte politico-administratif[256], donne naissance à un processus d'homogénéisation des comportements associatifs pouvant être qualifié d' « *isomorphisme institutionnel* ». Il est défini comme *« un processus contraignant qui force une unité dans une population à ressembler aux autres unités de cette population qui font face au même ensemble de conditions environnementales »* (DIMAGGIO & POWELL, 1983, p149). Ce phénomène d'isomorphisme affecte les organisations qui évoluent au sein d'un même champ organisationnel. Par champ organisationnel, DIMAGGIO & POWELL (*op.cit.*, p148) se réfèrent à l'ensemble des organisations qui *« agrégées, constituent une aire de vie institutionnelle reconnue : fournisseurs clés, consommateurs, agences de régulations et autres organisations qui produisent des biens ou des services similaires »*. Ce dernier produit un modèle dominant qui exerce des pressions attractives sur les organisations qui le composent. Suivant cette approche, la quête de légitimité des organisations réside dans l'adaptation et la mise en conformité de leurs pratiques aux exigences de leur environnement (en termes de procédures, de valeurs et objectifs poursuivis, etc.). Ils identifient ainsi trois sources d'isomorphisme, que nous retrouvons de façon conjointe au sein des associations étudiées.

Tout d'abord, elles font l'objet d'un processus d'*isomorphisme coercitif*. Ce type d'isomorphisme provient de l'influence politique et de la dépendance d'une organisation à une autre. Dans le cadre des associations étudiées, il est lié à la forte dépendance financière des associations à la puissance publique et au mode de régulation de type tutélaire présenté en partie 2. Ce cadre légal affecte en effet de nombreux aspects du comportement des associations. Ainsi, des techniques et compétences nouvelles ayant trait notamment à la gestion du personnel et à la gestion financière sont requises. Elles sont essentiellement liées au cycle budgétaire établi par l'administration dans le cadre du régime de l'autorisation. De même, afin de s'inscrire dans la logique de contrôle budgétaire des pouvoirs publics, les associations doivent fournir différents documents (budgets prévisionnels, comptes administratifs, indicateurs…) venant justifier l'utilisation des fonds publics dans le respect d'un calendrier bien précis. Elles se situent dès lors dans une logique d'adaptation à travers les procédures. Au risque de voir leurs financements non reconduits, les associations viennent donc de plus en plus refléter les règles institutionnalisées par l'État et tendent finalement à ressembler les unes aux

[256] Que nous avons décrit dans la seconde partie de ce travail.

autres. Il s'agit en outre d'intégrer les objectifs de l'administration à travers la recherche d'une efficacité économique qui va passer essentiellement par le développement de la fonction gestionnaire.

Parallèlement, les associations sont confrontées à un processus d'*isomorphisme mimétique* lié principalement à l'incertitude qui découle de l'ouverture à la concurrence. Elles tendent en effet à rechercher des modèles sur lesquels se référer et à adopter des solutions déjà connues et reconnues comme efficaces. C'est ainsi que des procédures de management et des outils de gestion sont de façon croissante directement importés du monde de l'entreprise marchande ou du Nouveau Management Public : gestion par projet, démarches qualité ou de certification ISO, évaluation de la performance à travers l'utilisation de méthodes diverses de *benchmarking*, GRH, GPEC[257], *etc*. Ce mouvement n'est d'ailleurs pas sans générer un conflit au sein des associations, notamment entre la logique gestionnaire et la logique militante historique. Cet aspect a été souligné par de nombreux auteurs qui mettent en évidence la difficile articulation entre les projets politiques des associations et le développement de la fonction gestionnaire (ROUSSEAU, 2004 notamment) et, plus largement, l'effacement du « politique » au sein des associations derrière la gestion de structures. Le pouvoir politique des organes décisionnaires (CA, bureau) tendrait à disparaître derrière une technocratie montante incarnée par la figure du « directeur général ». Aussi, cette nouvelle logique peut laisser place à une confusion des rôles au sein de certaines associations entre les administrateurs bénévoles et les directeurs « techniciens »[258] remettant ainsi en cause ce qui constitue la spécificité de la gouvernance associative, à savoir le « binôme politique-technique » (ALFANDARI, 2008).

Cette tension récurrente au sein des associations nous conduit vers la troisième source d'isomorphisme identifié par DIMAGGIO & POWELL : l'*isomorphisme normatif*, associé notamment à la professionnalisation. En raison des nouvelles exigences liées à la réglementation, les bénévoles ont peu à peu été remplacés par des salariés qui se sont progressivement organisés autour de réseaux de professionnels (on pense notamment ici à l'ARDESS[259]) qui constituent d'importants vecteurs de diffusion de règles normatives à propos des comportements organisationnels et professionnels (charte de la fonction de direction, partage de valeurs éthiques et professionnelles, promotion du droit des usagers…). Ces derniers

[257] GRH : Gestion des ressources humaines ; GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.
[258] Pour reprendre une expression de J.P Hardy in « Dirigeance des associations gestionnaires dans le secteur social et médico-social : un enjeu majeur pour l'exercice de nos métiers », *Revue de l'IASS*, n°50, juin 2006.
[259] ARDESS : Association Régionale des Directeurs d'Établissements et de Services Spécialisés.

ont notamment contribué à la reconnaissance de diplômes et de qualifications spécifiques participant à la diffusion de nouvelles cultures professionnelles. Le décret du 19 février 2007 relatif à la qualification des directeurs[260] en constitue l'une des plus évidentes manifestations. Il favorise la diffusion d'une culture plus « technique » voire « technocratique »[261] au détriment d'une culture plus sociale ou « éducative ». Ce décret modifie en effet les pratiques historiques de recrutement aux fonctions de direction. Alors qu'il était jusque là réservé aux titulaires du CAFDES[262], formation spécifique dominante et spécifique au secteur social et médico-social, l'accès à ces postes est désormais ouvert à des professionnels titulaires de diplômes issus d'autres domaines et notamment d'écoles de commerce ou de formations universitaires.

8.1.2. Une vision pragmatique et instrumentale de la légitimité : le développement de stratégies plus volontaristes

Un processus d'isomorphisme et d'homogénéisation des comportements semble donc bien s'opérer au sein du champ étudié ; néanmoins, l'adaptation ne doit pas être vue comme la seule stratégie de légitimation possible. Alors que certaines associations s'inscrivent dans une logique de mise en conformité, d'autres déploient des stratégies plus « proactives » en vue de limiter leur dépendance à leur environnement. Elles peuvent également participer à la construction de ce contexte et constituent alors des lieux où s'élaborent les politiques sociales locales et nationales. Plus que de s'y adapter, il s'agit ainsi de transformer l'environnement dans lequel elles évoluent.

Ce cadre d'analyse retient une conception instrumentale et pragmatique de la légitimité (SUCHMAN, 1995), à savoir son utilité pour l'organisation dans la poursuite de ses objectifs. Elle fait ainsi partie intégrante du processus stratégique.

Dans cette perspective, le modèle de la dépendance à l'égard des ressources développé par PFEFFER et SALANCIK (1978) fournit une grille d'analyse des stratégies mises en œuvre par les organisations pour modifier les rapports de pouvoir existants. Selon ces auteurs, cette dépendance s'apprécie au regard de trois dimensions (ou sources de pouvoir) ; leur conjonction

[260] Décret 2007-221 du 19 février 2007 relatif aux modalités de délégation et au niveau de qualification des professionnels chargés de la direction d'un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux.
[261] Ce dernier précise les qualifications requises pour accéder à la fonction de directeur. Il instaure des niveaux différents selon que l'on a en charge un seul établissement (niveau II) ou des structures de taille plus importante (niveau I).
[262] CAFDES : Certificat d'Aptitude aux Fonctions de Directeur d'Établissement Social ou de Service d'Intervention Sociale.

conduisant à des situations de dépendance critique. La première est le caractère *essentiel* de la ressource. Il s'agit de se demander si elle est indispensable pour fonctionner (comparativement à d'autres). La dépendance va ensuite être déterminée par la *concentration* de la ressource c'est-à-dire sa part parmi l'ensemble des ressources et enfin, par sa *substituabilité* (i.e. l'existence d'une ressource alternative).

Le recours à la théorie de la dépendance des ressources permet de relativiser la « subordination » des associations. Elle suppose en effet que les organisations déploient différentes stratégies afin de contrôler certaines ressources qui leur sont indispensables et, de cette façon, de limiter leur dépendance en créant des situations de « dépendance mutuelle ». Il s'agit ainsi de réduire l'incertitude face à l'octroi et au renouvellement des financements (en s'assurant par exemple du soutien des collectivités) mais, au-delà, de se rendre indispensable dans la sphère des négociations locales.

Dans leur ouvrage de référence, PFEFFER et SALANCIK (1978) distinguent différents types de stratégies que nous avons tenté de confronter au secteur associatif social et médico-social en nous appuyant sur l'enquête exploratoire menée par voie d'entretiens auprès de dirigeants associatifs. L'analyse quantitative permettra dans un second temps *(8.2)* de préciser comment ces stratégies structurent les comportements associatifs.

Pour la suite de cette analyse, nous mobiliserons également, mais de manière secondaire, la théorie des ressources en management stratégique ou *Ressources-based view* (RBV) même si ces deux cadres théoriques reposent sur des filiations, fondements et finalités différents. En effet, alors que pour la RBV, l'échange de ressources est essentiellement destiné à procurer un avantage à l'organisation en termes économiques (avantage concurrentiel), les gains s'expriment en termes de pouvoir pour la théorie de la dépendance aux ressources. De plus, si la théorie de la dépendance aux ressources s'intéresse aux relations des firmes à leur environnement, le RBV s'intéresse quant à elle aux dynamiques internes des organisations, notamment aux changements et apprentissages organisationnels. Celle-ci nous permettra néanmoins de préciser les différentes catégories de ressources et compétences mobilisées dans le cadre de ces stratégies. Nous nous référons notamment pour cela aux typologies des ressources élaborées par ce cadre théorique.

1) Des stratégies de croissance et de diversification

Afin de réduire leur dépendance à l'égard de l'administration, les associations tendent d'une part à s'engager dans des stratégies de développement et de croissance externe. Pour faire référence à la grille de PFEFFER et SALANCIK – qui parlent quant à eux de « stratégies d'absorption » – il s'agit de cette façon d'augmenter la « non substituabilité » de l'association et la concentration des ressources autour de sa propre entité. Pour cela, les associations vont essentiellement jouer sur l'augmentation de leur taille ou « parts de marché ». L'objectif est ici de devenir des acteurs incontournables, en raison du poids économique ainsi acquis, et d'acquérir de cette manière un contre-pouvoir plus important.

Dans ce cadre, la stratégie des associations va être essentiellement orientée sur l'acquisition des « ressources économiques », pour reprendre la terminologie de la théorie des ressources. Elles recouvrent les richesses matérielles de l'organisation et, plus largement, l'ensemble des « actifs » qui lui procurent un certain pouvoir économique. Pour les associations, elles s'apprécient notamment à travers l'activité gérée, mesurée principalement en nombre de places, de masse salariale ou de taille des budgets. Ces ressources peuvent être mobilisées pour légitimer les intérêts de l'organisation ou exercer une pression indirecte sur les responsables publics, notamment en raison de la menace sur le tissu économique que représente l'association en cas de suppression d'emplois et/ou d'offre de services.

Il s'agit donc d'acquérir une plus grande force économique, garantie d'une plus grande indépendance. C'est ce que nous confirme le Directeur général d'une association, premier employeur de son département, qui affirme entretenir des *« liens privilégiés »* avec les autorités en raison notamment de son poids économique. Cette place particulière sur son territoire lui apporte une plus grande liberté en matière notamment de *« choix des modalités de gestion »* ainsi que dans la promotion de nouveaux projets, alors même que ce territoire est suréquipé et que les besoins sont déjà entièrement couverts.

Cette première stratégie va se mettre en œuvre selon différentes modalités et notamment par le développement d'activités nouvelles, dimension classique de l'entrepreneuriat social. Au-delà de l'accroissement de la taille de l'association et de l'acquisition d'une certaine audience, cette ouverture du champ d'activité peut recouvrir des stratégies sous-jacentes. Ces stratégies de développement et de croissance vont en effet le plus souvent s'accompagner d'un mouvement de diversification (de l'activité et des financements) visant à limiter le caractère « critique » des financements publics et, par conséquent, de réduire la dépendance de l'association à

l'administration. Outre le renforcement du financement des activités traditionnelles qu'elle permet, la diversification des ressources financières vise également à réduire la dépendance à l'égard d'une seule source de financement.

Elle peut se réaliser selon différentes modalités et, premièrement, au niveau des financements publics eux-mêmes *(voir encadré 12)*. Dans ce cas, l'objectif poursuivi est le plus souvent d'acquérir une certaine autonomie financière et de *« ne plus dépendre d'un seul financeur »* (Directeur de l'association LCE30). Le changement de public ou d'activité semble dès lors être ici une condition d'indépendance par rapport aux pouvoirs publics en raison de la mixité des sources de financements et des interlocuteurs qu'il implique.

Encadré 12 : Ouverture de l'activité et diversification des financements publics

Cette association de lutte contre les exclusions[263] se créée en 1978 pour travailler au départ essentiellement avec le public des « sortants de prison ». L'association va ensuite élargir son champ d'activité et les services proposés ; ce qui va aller de pair avec une évolution de ses financements publics, même si les financements en provenance de l'État (*via* les DDASS) vont rester le *« fil conducteur »*. Cette association va ainsi connaître un développement en trois phases :

Phase 1 (les dix premières années: de 1978 à 1987) : L'association repose sur une seule source de financement : une dotation globale de financement de l'État sur la base des prix de journée des CHRS pour un établissement de 10 places. Il s'agit, selon ce directeur d'un *« petit financement, pour payer les salariés et le fonctionnement »*. Il ajoute : *« l'association était en fait un établissement ; donc CHRS = association et vice-versa. »*

Phase 2 (« à partir de 10 ans »): Cette seconde période est caractérisée par le début du mouvement de diversification. A côté du CHRS, l'association va commencer à s'ouvrir vers de nouveaux services. Elle repose alors sur un financement DDASS et sur différents petits financements, liés notamment à l'ouverture sur l'insertion par l'activité économique (IAE) : *« en 1987, on a commencé à travailler sur la question de l'IAE avec là une diversité de financeurs qui commençait à s'inscrire mais on était encore avec un financement DDASS et différents petits financements qui pouvaient venir des prestations : on faisait par exemple de l'espace vert en entreprise d'insertion donc on vendait des prestation à des particuliers ou aux collectivités locales (mairies). »*

Phase 3, les dix dernières années : Elle constitue le point d'orgue du mouvement de diversification, et en particulier des financements publics, essentiellement à travers l'ouverture vers des activités financées par le Conseil général : *« Après 1997, on s'est ouvert sur des services et des établissements financés par différents financeurs. Il y avait la DDASS, qui a toujours été le fil conducteur permanent et qui a financé d'autres services, mais il y a eu aussi un très grand élan vers le CG. C'est à partir de 1997 que l'on a commencé à être financé de façon très importante par le CG. »*

[263] Association LCE30.

L'association comporte aujourd'hui plusieurs établissements sociaux (CADA, CHRS) et un établissement sur l'IAE. Cela représente donc *« trois établissements et différents services avec des mesures d'accompagnement social qui sont périphériques. C'est une structure qui a 35 salariés en ETP plus 45 personnes qui sont des salariés en insertion ; donc on fait a peu près 80 feuilles de salaire à la fin du mois. »*

L'association fonctionne donc aujourd'hui avec une majorité de financements publics, *« avec une volonté associative d'arriver à avoir un peu plus d'autonomie financière. On a voulu diversifier les financeurs pour ne pas être dépendants d'un seul financeur »*. Les financements en provenance de l'État (40% des ressources) restent majoritaires pour cette association. Ils prennent la forme de dotations globales de financement mais comprennent aussi des subventions (en provenance de la DDE pour l'ASLL par exemple). Le Conseil Général (environ 30% des ressources) fonctionne ici *« essentiellement sur le mode de la subvention, pas de prix de journées »*. Les autres financeurs fonctionnent *« à la mesure »*.

La diversification recherchée par cette association s'est avérée « fructueuse » puisqu'elle puise ses ressources auprès de 20 financeurs différents : *« Les CHRS, et les associations de lutte contre les exclusions en général, sont les établissements qui ont le plus de financeurs différents. Moi, j'ai plus de 20 financeurs différents ; ce qui représente 20 comptabilités analytiques. (…) En gros, à vue de nez, on a 40% de financement État [DDASS, DDTEFP, DDE], 30% de financement Conseil général et les autres 30%, c'est du financement de petites actions [CAF, PLIE, fondations, petits financements ANPE]. »*

La diversification des sources de financements se manifeste ensuite par un recours de plus en plus fréquent à des ressources d'origine privée, soit à travers la vente de produits ou de services, soit en faisant appel au mécénat d'entreprises ou de fondations[264]. Deux raisons sont fréquemment citées pour justifier ce mouvement. Cette ouverture vers de nouvelles sources privées de financements permet d'une part la mise en place de projets innovants qui ne s'inscriraient pas dans des « cases » financières prévues par l'administration. Elle peut d'autre part constituer un moyen de contourner la "rigidité" inhérente à certains financements publics (liée notamment au passage obligatoire en CROSMS ou à la fixation des tarifs par l'autorité publique).

Cette association d'aide à domicile œuvrant historiquement dans le champ de l'aide à domicile auprès de personnes âgées ou handicapées a donné une nouvelle orientation à son activité en développent des prestations dites "de confort", non régies par la réglementation classique et non tarifées (jardinage, assistance informatique "tout public", services de garde d'enfants) ; ce qui lui permet de garder une certaine liberté financière et de décision (en fixant librement ses

[264] Même si ces deux mécanismes répondent à un même objectif : celui de réduire la dépendance aux financements publics ; il est important de préciser que ces deux sources privées de financement inscrivent l'association dans des logiques différentes, voire opposées. Alors que les premières positionnent l'association dans le monde concurrentiel et marchand, le mécénat s'inscrit plutôt sur le registre de la réciprocité. Le choix entre ces deux mécanismes pourra dès lors traduire des modèles de développement totalement différents pour les associations de solidarité.

tarifs par exemple). Pour cette association, le fait d'aller sur ces nouveaux créneaux constitue une stratégie pour gagner en autonomie :

> *« Nous notre enjeu aujourd'hui, il est d'arriver à garder un ratio suffisamment important pour se donner l'impression d'être encore un peu autonome dans nos décisions. (…) Si on n'y va pas, ça veut dire qu'on accepte d'être uniquement sous la tutelle des financeurs, et notamment du premier d'entre eux, à savoir le Conseil Général. C'est une garantie d'autonomie et de liberté. »* (Directeur général de l'association AAD30#1)

Le développement et l'ouverture de l'activité, impliquant le développement de partenariats nouveaux, peut aussi constituer un moyen d'occuper le terrain afin de favoriser le repérage et la reconnaissance des associations :

> *« Je pense que l'on a intérêt à diversifier les financeurs. Aujourd'hui, c'est quand même un peu compliqué de dépendre d'un seul financeur qui du jour au lendemain peut dire : eux, ils ne m'intéressent plus ! Et puis, derrière tout cela, il y a aussi des réseaux qui fonctionnent et c'est intéressant d'être dans ces réseaux. Il y a différentes choses qui viennent se recouper. Je pense que c'est important d'avoir différentes sources de financement mais en plus, avec tout ce qui se met en place en termes de schémas aujourd'hui, je trouve que si l'on est à plusieurs endroits et que l'on revient par plusieurs portes, on est présent et c'est important d'être présents, de faire reconnaître nos compétences et ce que l'on fait. »* (Directrice de l'association ENF34)

Ainsi, l'ouverture de l'activité vise également à élargir son réseau et à gagner en visibilité dans un contexte complexifié.

À travers la diversification des activités, il peut aussi être question d'adopter une logique territoriale en vue d'inscrire son action sur de nouveaux bassins non couverts. Les associations adaptent ainsi leurs implantations géographiques à l'objectif de réduction des inégalités territoriales promu par l'administration depuis les lois de décentralisation et le rôle nouveau accordé aux Conseils généraux.

Cette croissance peut en outre s'effectuer au niveau externe à travers la voie partenariale par la création de différentes formes de regroupements associatifs en vue de mutualiser certains moyens ou services (personnel, service juridique, service « qualité », etc.)[265]. À un autre niveau, la croissance économique des associations peut passer par des opérations de fusion création[266] ou de fusion absorption[267] à travers la reprise de l'activité d'associations présentant

[265] Une panoplie d'outils juridiques permettant ces mutualisation sont à la disposition des acteurs associatifs (et notamment les GIE, GIP, GCSMS ou encore groupement d'employeurs).
[266] « Cette démarche est la réunion de plusieurs associations en une seule à travers la création d'une nouvelle association ». Cahier de l'UNIOPSS n°19.

des difficultés financières. Ces situations sont susceptibles de laisser place à des « affrontements » entre associations d'un même secteur sur un même territoire. Pour être les plus légitimes auprès des pouvoirs publics, certaines associations se sont agrandies en s'engageant dans des mouvements de croissance « à tout prix » quitte à « absorber » d'autres associations sur leur passage… Cette recherche d'une « taille critique » tend à faire émerger des « superstructures » en situation de quasi-monopoles sur certains territoires. Cette question est aujourd'hui au cœur des enjeux du secteur. Ce mouvement de concentration des hommes et du capital semblable au monde des entreprises est fortement encouragé par la DGAS par l'instauration d'une réglementation favorable, à l'instar du secteur sanitaire. Il reconfigure profondément le paysage associatif social et médico-social, notamment par la mise en cause des associations mono-établissement. Ce mouvement très prégnant dans le champ du handicap[268] (qui concentre les budgets et les structures les plus importants) tend à se diffuser peu à peu à l'ensemble des « sous-secteurs » étudiés.

Les associations vont donc être amenées à se saisir de différentes opportunités de développement qui s'offrent à elles, quitte à ce qu'elles s'inscrivent parfois en contradiction avec leurs vocations initiales, notamment à travers l'éloignement de leur projet initial.

2) Le développement de compétences d'expertise et de réseau

Afin d'augmenter la dépendance de la collectivité vis-à-vis des activités déployées par les associations, on assiste parallèlement au développement de nouvelles compétences par ces dernières. Les premières sont des compétences d'ordre technique. Afin de se doter d'une plus grande réactivité face aux évolutions réglementaires, certaines associations vont en effet se doter d'une véritable expertise technique (expertise juridique, comptable, communication, etc.) au sein de leurs sièges sociaux. Le but ici est d'obtenir un ascendant par rapport à d'autres associations dans le montage de dossier et d'acquérir dans le même temps une reconnaissance par les autorités en termes de professionnalisme. Elles jouent ainsi sur le développement des ressources organisationnelles c'est-à-dire l'ensemble des moyens sur lesquels l'association va pouvoir s'appuyer dans ses relations aux pouvoirs publics.

[267] « Cette démarche fait qu'une ou plusieurs associations sont dissoutes et immédiatement absorbées par une autre association déjà existante ».
[268] Ainsi, un département de la région ne comprend que quatre opérateurs de taille importante dans le champ du handicap.

En outre, on assiste à la création de nouveaux métiers dédiés notamment au développement de projet et à l'innovation sociale. L'expertise et l'« ingénierie sociale » constituent des compétences d'un type nouveau mises en place dans une visée prospective afin de répondre aux nouvelles exigences de la « territorialisation » des politiques. Celles-ci sont en effet mobilisées pour la réalisation de diagnostics territoriaux, visant la détection et l'étude des besoins, afin de se rendre acteurs de la régulation locale. Il s'agit en outre de réorienter ses activités pour les adapter aux nouvelles orientations des politiques locales. Cela se traduit par le recrutement d'agents de développement ou encore par la mise en place de fonctions de veille, d'observatoires ou de pôles dédiées au développement de projets. Il s'agit ici de disposer de ressources informationnelles de premier plan susceptibles d'intéresser les décideurs publics.

Aussi, dès lors que l' « entrepreneur associatif » est légitimé à travers sa capacité à s'appuyer sur un réseau et à influencer les politiques publiques, des compétences plus cognitives dédiées notamment à la création de réseaux ou de « capital social » tendent en outre à émerger. La participation à des réseaux est en effet clairement perçue comme une source de valeur par certaines associations et, au même titre qu'une opération économique, cette posture constitue un véritable « investissement » pour l'association puisqu'elle implique une dépense à travers la mise en œuvre de moyens (humains, financiers…) dans le but d'en percevoir un retour futur (en termes de repérage et de reconnaissance dans le travail). Bien souvent, cette compétence est assumée par le Directeur Général, pouvant être clairement missionné pour exercer ce rôle politique de *« mise en réseau »*. Une association nous confie s'être dotée d' *« outils et de moyens techniques pour porter la parole de l'association »* et être présentes dans les lieux d'orientation des politiques locales. L'objectif est ici de développer les ressources relationnelles de l'association, vecteur privilégié pour l'influence des décisions tant en ce qu'elles facilitent l'accès aux décideurs publics et aux espaces collectifs de représentation associative (fédération et unions d'associations notamment), qu'en ce qu'elles permettent de disposer d'une information utile au positionnement.

À travers le déploiement de ces différentes compétences, il s'agit de convaincre de du caractère essentiel de son action et de se rendre incontournable par rapport à d'autres associations, notamment aux plus petites d'entre elles, qui n'auraient pas les moyens de dégager de telles compétences.

3) Des stratégies de coopération et de négociation : le développement de coalitions d'acteurs

Les évolutions du cadre réglementaire et des modes de relation entre acteurs publics et associatifs entraînent des situations d'incertitude chez les opérateurs associatifs. Elles se traduisent notamment par des « disparités », dans le cadre par exemple des appels d'offre, au niveau du choix des opérateurs jugés légitimes pour porter tel ou tel dispositif et, plus largement, dans les mécanismes d'allocation des ressources publiques.

Afin d'éviter les conflits engendrés par de tels arbitrages, les associations tendent à adopter différentes stratégies de négociation avec leur environnement. Il s'agit ainsi, à travers la coopération, de coordonner les intérêts respectifs d'acteurs multiples et de structurer les relations par la création de liens plus ou moins formalisés et de créer de cette manière des « environnements négociés » au sens de PFEFFER et SALANCIK (2003). Selon ces auteurs, de telles stratégies peuvent être déployées en vue d'accéder aux ressources, de rendre plus prévisibles les résultats d'une négociation ou encore d'éviter le contrôle de l'environnement. Ils évoquent pour cela différents mécanismes possibles (et notamment la cooptation, les associations professionnelles, les accords commerciaux, les comités consultatifs, les comités de direction, les *joint ventures* et les normes sociales). Autant de moyens de partager le pouvoir, de stabiliser et de coordonner les interdépendances mutuelles.

Au sein des associations étudiées, cette stratégie se manifeste à travers différents mécanismes qui varient en fonction de leur niveau de formalisation, de leur caractère interne ou externe, du nombre d'acteurs en présence ou encore des objectifs poursuivis (création d'espaces de négociations inter-organisationnelles et/ou avec la puissance publique).

Des processus de coopération internes

Au niveau interne, la première stratégie de ce type réside dans l'intégration de personnes influentes (élus ou représentants des autorités de tarification) au sein des instances dirigeantes des associations (CA, bureau), à travers des pratiques de cooptation. Ces « ressources relationnelles » leur permettent d'acquérir plus aisément le soutien des pouvoirs publics. Aussi, grâce à l'échange d'informations sur les attentes de l'administration qu'elles permettent, elles contribuent à la réduction de l'incertitude. Elles constituent dès lors de véritables ressources « stratégiques » susceptibles de faciliter l'accès des associations à la fonction politique et d'accroître leur pouvoir d'influence. Au niveau inter-associatif, la coopération interne va se mettre en forme à travers des participations croisées dans les conseils d'administration. Dans ce

cadre, des représentants d'autres associations vont siéger au sein des instances dirigeantes de l'association.

Des processus de coopération externes

L'association peut également chercher à stabiliser ses relations avec les acteurs de son environnement au niveau externe. Avec les pouvoirs publics, la construction d'environnements négociés évoquée par la théorie de la dépendance des ressources va notamment passer par la recherche d'une plus grande formalisation des relations, permettant de gagner en sécurité et de réduire l'incertitude. Au-delà des simples conventions de partenariat, cette formalisation pourra s'effectuer à travers des outils de contractualisation spécifiques au secteur social et médico-social (les CPOM[269]). En contrepartie d'engagements financiers sur plusieurs exercices (d'une durée variable de 3 à 5 ans) l'association s'engage à réaliser certains objectifs. Elle acquiert ainsi une visibilité à plus long terme sur les moyens qui lui sont attribués.

Cependant, ces stratégies de négociation avec l'environnement vont surtout se mettre en place entre plusieurs partenaires associatifs à travers des coopérations inter-organisationnelles, formes de stratégies collectives de type externes. Ces formes de coopération et de partenariat entre associations font là encore apparaître une grande diversité, tant sur le plan des objectifs poursuivis qu'au niveau de leur objet ou des formes empruntées.

À un premier niveau, il peut s'agir de mutualiser ses ressources et compétences avec celles d'autres associations, soit en vue de les coordonner et/ou d'optimiser leur utilisation, soit de bénéficier de la possession d'une ressource par d'autres. Les formes empruntées par ces rapprochements sont variables.

Dans leur configuration la plus informelle, on trouve des temps ou espaces d'échanges et de réflexions, parfois réguliers, autour de l'activité, des projets ou des pratiques professionnelles. Ces collectifs « de fait », qui en portent d'ailleurs souvent le nom *(cf. encadré 13)*, ne disposent pas d'enveloppe juridique.

La mutualisation de moyens peut ensuite passer par la signature de conventions de partenariat entre deux ou plusieurs associations. La voie conventionnelle, pratique très répandue, va par exemple permettre aux associations de partager des locaux, du matériel ou du temps de gestion administrative et financière sous forme de mises à disposition de personnel.

[269] CPOM : Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

Encadré 13 : Des collectifs informels, espaces d'interpellation et/ou de mutualisation des pratiques professionnelles

Le Comité gardois des associations d'aide à domicile est un collectif informel qui regroupe huit responsables d'associations gestionnaires de services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAD) intervenant sur le département du Gard, les *« plus petites »* d'entre elles. Ces associations représentent environ 20% de l'activité du département, les 80% restant étant répartis entre *« les cinq plus grosses »*. C'est en 2002 que va se créer le Comité, au moment de la mise en place de l'APA (allocation personnalisée d'autonomie). Cette nouvelle prestation vient alors se substituer à la PSD[270] (prestation spécifique dépendance). A ce moment là, ces associations se rendent compte que les personnes accompagnées dans leurs structures dans le cadre de la PSD *« passaient en APA mais dans d'autres associations »*, et notamment dans les structures les plus importantes du territoire : *« le Conseil Général ne voulait passer que par les grosses structures »*. Les responsables des huit associations concernées décident alors d'adresser un courrier commun au directeur de la solidarité départementale afin de l'interpeller sur cette situation :

« De demander seul, c'était plus compliqué que de demander à huit… Enfin, cela avait plus de chance de ne pas aboutir. Donc on a dû se regrouper en petites structures, d'où est né le Comité gardois. (…) Il a fallu se battre et au bout de huit mois, on a pu en obtenir [des personnes prises en charges par l'APA] *et on a eu l'APA.* » (Directeur de l'association AAD30#2)

Suite à cette mobilisation réussie, les responsables de ces associations vont faire le choix de poursuivre les échanges et de renouveler les rencontres, toujours dans un cadre informel :

« Ensuite, on s'est demandé : est-ce qu'on continue à se voir ou pas ? Alors, l'idée qui a été retenue c'était de continuer sur la fabrication de projet, sur la démarche qualité, on peut la travailler ensemble, la faire financer ensemble. Et puis après, par habitude, on a continué à se voir. (…) Alors, ça sert à quoi ? C'est un lieu d'échanges et c'est bien parce que pour les directeurs d'aide à domicile, il y a peu d'espaces comme ceux là. » (Directeur de l'association AAD30#2)

Pour ces directeurs, le Comité va donc très vite devenir un espace privilégié d'échanges, de mutualisation des pratiques professionnelles, de formation et de réflexion sur leurs rôles et fonctions respectives. Au moment de la réalisation de notre enquête, ces mutualisations se poursuivent. Les directeurs vont par exemple dresser le constat d'une carence dans la formation continue de leurs responsables de secteur/cadres intermédiaires ; ce qui va déboucher sur la mise en place d'actions de formation communes à destination de ces personnels. Par la suite, le Comité sera également utilisé pour assurer la représentation collective de ses membres. Il détient par exemple une place au sein de la Commission exécutive de la MPDH. Son rôle va donc aller bien au-delà de la mutualisation de moyens. Cet exemple a un double intérêt pour notre réflexion. Il met d'abord en évidence l'importance des collectifs informels comme espace de mutualisation des pratiques professionnelles. Il illustre ensuite le rôle que peuvent jouer ces collectifs inter-associatifs dans l'élaboration ou la mise en œuvre des normes au niveau local (cas du passage de la PSD à l'APA).

[270] La PSD était une aide destinée à prendre en charge les dépenses liées à la dépendance des personnes âgées à partir de 60 ans. Cette prestation en nature était directement affectée au financement des dépenses d'aides préalablement définies et distinctes des soins. Elle est attribuée par le département au titre de l'aide sociale.

Dans sa forme la plus intégrée ou « formalisée », le partage de ressources pourra enfin se réaliser à travers la création de structures juridiques *ad hoc.* Dans ce cadre, l'objet de la mutualisation pourra être la mise en commun d'équipements ou services d'intérêt commun (blanchisserie ou restauration entre maisons de retraite, service paye/comptabilité, pôle juridique communs entre trois ITEP[271], etc.) ou le partage de personnel (comptable chargé de réaliser la paye de plusieurs établissements, personnel d'entretien, etc.). D'autres pourront se créer pour porter des démarches d'évaluation ou des actions de formation communes. Ils pourront servir à la mise en place d'une politique d'achat coordonnée (renouvellement du parc automobile entre trois IME, négociations de contrats de maintenance informatique à plusieurs, etc.). La création de groupements d'achats ou d'employeurs, de Groupements d'intérêt économique (GIE), de Groupements d'intérêt public (GIP), ou encore de Groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS) pourra ainsi être privilégiée pour gérer des moyens communs voire pour assurer directement la gestion des établissements ou services sociaux et médico-sociaux, en lieu et place des associations gestionnaires[272]. Cette dernière option que l'on peut qualifier de « maximaliste » est aujourd'hui fortement encouragée par les autorités publiques.

Le choix entre ces différents niveaux de coopération dépendra des coûts qu'ils impliquent : la démultiplication des conventions de partenariat va par exemple s'avérer plus coûteuse que la création d'une structure pour prendre en charge l'ensemble des transactions. En outre, c'est au regard des « concessions » que les parties prenantes seront prêtes à effectuer (au niveau des compétences notamment), que le choix de l'outil de coopération sera réalisé. Ce qui est en jeu ici, c'est en effet le partage de ressources stratégiques ou d'« actifs » spécifiques avec des concurrents potentiels (en leur faisant par exemple bénéficier de salariés pivot pour l'organisation ou disposant des compétences rares). La coopération pose ainsi la question sensible du partage du pouvoir entre les associations, sans compter les conflits d'intérêts et de valeurs qu'elle peut impliquer en présence de structures aux origines philosophiques parfois éloignées. Ces difficultés se perçoivent notamment au moment de la détermination du mode d'administration et de gouvernance des groupements : choix de l'administrateur, détermination des clés de répartition des droits et des apports de chaque membre, etc.

[271] ITEP : Instituts thérapeutique, éducatifs et pédagogiques.
[272] Depuis 2006, les GCSMS peuvent en effet être autorisés « à assurer directement, à la demande de l'un ou plusieurs de ses membres, l'exploitation de l'autorisation après accord de l'autorité l'ayant délivrée » (CASF, art. L312-7). Ils peuvent donc gérer des ESMS, au même titre que les associations gestionnaires.

Ces formes de coopération jouent un rôle de support important afin de faire face aux transformations de l'environnement associatif – évaluations obligatoires, rationalisation et maîtrise des dépenses imposées par la réglementation budgétaire et tarifaire… – qui instaurent des exigences nouvelles (en termes de gestion administrative et financière, de formation du personnel ou encore de démarches qualité). Elles s'inscrivent ainsi dans une logique de consolidation (ou de développement) des compétences et dans un souci de pérennisation de l'offre de services. Ce sont notamment les plus petites associations – pas toujours en mesure de faire face seules aux hausses de coûts – qui sont le plus concernées.

C'est bien sûr l'amélioration la qualité des services rendus qui est recherchée à travers la mutualisation ; elle favorise les échanges de savoir-faire et la mise en place de nouvelles complémentarités entre professionnels d'horizons divers, permettant de mieux répondre aux besoins diversifiés des usagers sur les territoires. Néanmoins, la conjoncture actuelle marquée du sceau de l'incertitude et de la rationalisation des dépenses va également entraîner une recherche d'efficience des acteurs à travers la coopération. On ne coopère plus seulement dans l'intérêt du projet social, mais aussi dans une logique d'amélioration de la performance économique, visant à intégrer le souci d'efficience des autorités de tarification. Cette logique économique et organisationnelle est plus couramment à l'œuvre dans le secteur médico-social (maisons de retraite et secteur du handicap notamment), ce qui rapproche ces associations des logiques du marché.

Au-delà de l'acquisition et du partage de ressources, ces coalitions contribuent à structurer les relations et à stabiliser les règles du jeu entre associations en vue d'assurer leur maintien (voire leur survie) sur le marché. De manière paradoxale, le contexte de plus en plus concurrentiel peut dès lors favoriser le développement de comportements moins rivaux, visant à réduire l'incertitude sur les termes de l'échange. Il s'agit alors de contrebalancer le pouvoir de domination des pouvoirs publics en régulant la dynamique concurrentielle et en créant des situations de coopération dans le marché ; pratiques parfois désignées par les acteurs eux-mêmes par le néologisme de « concourrence »[273]. Dans la même logique, les chercheurs en gestion préfèreront parler de stratégies de « coopétition »[274]. Dans ce cadre, il est envisagé que

[273] ALLIER H. (2009), La fonction politique et citoyenne des associations, in. « 60 ans de solidarités… nos associations ont de l'avenir ! », *60ème anniversaire de l'URIOPSS LR*, Montpellier, 11 décembre 2009.
[274] Voir à ce titre le dossier spécial de la Revue française de gestion consacré aux « stratégies de coopétition » in. *Revue française de gestion*, n° 176, 2007/7, 216 pages.

des firmes puissent combiner à la fois des stratégies agressives et des stratégies coopératives (BATTISTA DAGNINO, 2007).

Ainsi, l'incertitude va créer les bases d'un partenariat entre associations ; partenariat d'autant plus développé que la concurrence, notamment sur les financements, sera élevée. Ceci est confirmé par cette directrice, anciennement en poste dans une structure sociale (CHRS), qui compare la situation du partenariat dans ce champ d'intervention, avec celui de l'enfance qu'elle vient d'intégrer, jugé moins « concurrentiel » car davantage doté en moyens financiers :

> *« Quand je suis arrivée ici, j'étais seule. Avant, je travaillais dans le social et on a quand même vachement de réseau, on ne travaille jamais seuls. Là, les réunions entre les directeur de MECS, moi depuis que je suis ici, en deux ans, je n'en ai eu que trois, donc on ne se connaît quasiment pas. Il n'y a rien. On ne travaille jamais ensemble. Alors, il y a davantage de moyens mais on a plus le sentiment d'avoir à faire à des petits chefs d'entreprise qui gèrent leur développement tout seul. (...) Quand il n'y a pas de fric, il faut bien travailler ensemble, on n'a pas le choix. La notion de concurrence était beaucoup plus forte je trouve dans le social parce qu'il fallait batailler pour avoir sa place ; alors que là, des structures, il y en a dix ou onze sur l'Hérault ; chacune a son financement, son histoire. »* (Directrice de l'association ENF34)

Cette situation de coopération dans le marché a également été rencontrée dans un tout autre domaine, celui du handicap et précisément entre trois associations gestionnaires d'ESAT[275] ; ce champ étant particulièrement soumis aux pressions concurrentielles. Les biens et services produits dans les ateliers par les personnes handicapées sont en effet commercialisés sur le marché « classique ». Pour faire face aux menaces pesant sur la pérennité de l'activité et, par conséquence, sur l'emploi des travailleurs handicapés, un GCSMS a été créé entre ces trois ESAT spécialisés dans la filière bois *(voir encadré 14)*. L'objectif de ce groupement était d'abord d'éviter les situations de concurrence entre les différentes unités de production qui le composent (organisation d'une complémentarité de l'offre et répartition concertée du marché, optimisation de la fonction commerciale à travers le développement d'outils commun tel le marketing). Ce groupement visait en outre à protéger les établissements de la concurrence externe et des autres acteurs économiques du territoire.

[275] ESAT : Établissement et service d'aide par le travail.

Encadré 14 : Un GCSMS entre trois ESAT pour « résister » à la concurrence

« Le GCSMS [créé avec deux autres associations gérant des ESAT] s'inscrit dans ce que l'on veut anticiper d'un risque de précarisation de l'activité des ESAT sur le département. Il y a une importante tradition d'ESAT lozérienne. Les ESAT sont dans une dynamique concurrentielle sur un certain nombre de marchés donc l'intérêt du groupement, c'est de les mettre en réseau pour qu'ils aient des politiques communes, notamment en termes de développement de marchés, de marketing, de plateformes technico-commerciales. (…) On est vraiment dans une mutualisation de la dynamique commerciale – et pas sociale – des unités de production des ESAT. Cela représente 500 travailleurs handicapés quand même donc l'enjeu il est là aussi. (…) On est dans un pays de bois donc on a trois ESAT qui travaillent sur le produit bois, autant qu'ils ne fassent pas la même chose ; et s'ils font la même chose à certains endroits, autant qu'ils mutualisent leurs carnets de commande, leurs prospects, leur développement de produits etc. Cela permet de réduire les coûts de production et évite un affrontement concurrentiel, tout en élargissant une gamme d'offre commerciale. (…) Avant le groupement de coopération, elle [la concurrence] pouvait se situer entre les ESAT concernés ; mais il y a aussi une concurrence externe bien sûr. On est dans un secteur concurrentiel de toute façon, mais on fait l'hypothèse qu'ensemble, on est plus forts pour résister à la concurrence » (Directeur général de l'association HANDI48).

Ainsi, l'objectif de ces coalitions va être d'assurer la survie des associations en délimitant les espaces d'intervention de chacun ; ces stratégies pouvant aller jusqu'à tenter de neutraliser voire éliminer les autres acteurs susceptibles de remettre en cause leur survie. Ces coalitions constituent donc à la fois des espaces de coordination entre acteurs et des leviers de défense contre d'autres : acteurs privés lucratifs ou nouveaux entrants sur le marché par exemple *(voir encadré 15).*

À un autre niveau, les associations peuvent s'unir dans l'objectif premier de faire pression sur les pouvoirs publics afin d'influencer la définition des orientations publiques et de participer au débat public. Ces formes de rapprochement entre structures sont à visée directement « politique ». Il est en effet courant que le rôle politique des associations soit recherché en dehors d'elles en étant délégué à des formes diverses de regroupements associatifs. Ceci est le plus souvent le cas pour les associations de petite taille ne disposant pas de moyens suffisants en interne pour se doter par exemple d'un Directeur Général dont la mission sera dédiée à l'exercice de ce rôle politique. Ce type de coalitions politiques va principalement permettre le développement de « ressources collectives » par nature (DAHAN, 2003). Par exemple, la représentativité ne pourra parfois s'acquérir que par l'union de différentes associations. Ainsi, l'organisation collective de la représentation politique permettra d'accroître la légitimité de l'organisation.

Encadré 15 : La réponse groupée aux appels d'offre, une forme de solidarité inter-associative comme « levier de défense »

En 2009, le Conseil Général du Gard lance un appel d'offre dans le cadre d'un marché public de services, selon une procédure dite « adaptée »[276], pour l'accompagnement social des bénéficiaires du RMI du département. Depuis des années, l'association LCE30, qui intervient dans le secteur des familles en difficultés, est positionnée sur ces actions qui mobilisent plusieurs salariés à temps complet. Elles reposaient jusque là sur un conventionnement à la mesure ou à la prestation avec le Conseil général, financements reconduits d'années en années. Le Conseil général, en invoquant le caractère prétendu obligatoire de cette procédure au regard de sa mise en conformité avec le droit de la commande publique, va désormais conditionner l'octroi des crédits à cet appel d'offre. La situation est risquée pour l'association, d'autant qu'un opérateur lucratif (l'agence d'intérim Védiorbis) et une association jusque là méconnue sur le territoire souhaitent pénétrer le marché. Avec cet appel d'offre, c'est le renouvellement même d'une action sur laquelle l'association était historiquement implantée et reconnue en termes d'expertise et de professionnalisme, qui est remis en cause. Malgré le *« choc de culture »* auquel cette méthode laisse place – quand les services produits pour des personnes en situation de fragilité doivent être répartis en « lots » et que, comme dans le cadre de marchés classiques (construction, transports…), le coût de la prestation sera déterminant à 40% dans l'octroi de la note finale –, il apparaît difficile pour l'association de ne pas se positionner, au risque de se priver d'une partie de son intervention sociale, sans compter la perte des effectifs que cela implique. Ce sont deux emplois salariés en ETP qui sont menacés dans cette association. Elle décide donc, dans des délais très courts, de formuler une réponse groupée à l'appel d'offre avec le CCAS de la ville (2,5 ETP concernés) et une autre association d'insertion également en lice (3 ETP). Les associations réunies ont finalement obtenu le marché, au prix d'une baisse des tarifs pratiqués auparavant. Même si, selon ce directeur, cette procédure a *« beaucoup abîmé le secteur »*, en révélant notamment des stratégies contradictoires entre associations jusqu'ici partenaires, il en tire néanmoins des enseignements positifs : *« les facteurs de succès : se grouper de manière intelligente, ne jamais oublier le projet associatif et faire du lobbying auprès des élus pour qu'ils décident en connaissance de cause. Le groupement avec le CCAS a permis de bénéficier de ses compétences juridiques sur l'appel d'offre »*[277].

Concrètement, ce type de coalitions va se traduire par l'adhésion à des structures représentatives, fédérations ou unions d'associations, ou par le montage de collectifs à visée politique**.** Là encore, ces structures de représentation collective peuvent être informelles, sans personnalité juridique, ou résulter de la création d'une association d'associations.

[276] Les marchés publics à procédure adaptée (ou MAPA) sont en principe moins contraignants que les procédures classiques des appels d'offre. Les MAPA peuvent être utilisées lorsque la valeur du marché est inférieure à certains seuils. Dans ce cadre, les modalités du marché sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre et de la localisation des opérateurs susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. Ils doivent respecter les principes applicables à l'ensemble des marchés publics, à savoir la liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures (CMP 2009).

[277] Propos tirés de *Union sociale*, n°229, Août/septembre 2009.

Pour faire entendre leur voix, elles peuvent agir dans une démarche d'interpellation par la mise en place d'actions « spectaculaires » et par l'occupation du champ médiatique. Ce mode d'exercice du rôle politique a trouvé toute son actualité fin 2006 avec l'affaire du « droit au logement opposable ». Alors qu'il était défendu depuis de nombreuses années par d'importantes associations (telles que la FNARS, la FAPIL ou encore ATD Quart Monde), ce sujet a été positionné sur le devant de la scène politique grâce à l'installation par une association de tentes pour les sans-abri sur les rives du canal St Martin. Cette fonction politique peut par ailleurs se mettre en place par des activités politiques plus institutionnalisées à travers des actions de lobbying : dépôt d'amendements, de plateformes politiques ou encore par la participation à des groupes de travail ou espaces de concertation avec les pouvoirs publics. L'action politique des associations repose alors plutôt sur des prises de positions politiques ou sur un travail de négociation et de coproduction des dispositifs publics.

Encadré 16 : Une charte commune pour se coordonner dans le marché[278]

La démarche portée par 11 associations du champ de la protection de l'enfance de l'Hérault est révélatrice de stratégies déployées afin de structurer les relations dans un contexte concurrentiel[279]. Elles rassemblent à elles seules quelques 600 salariés et environ 150 bénévoles pour 500 mineurs et jeunes adultes pris en charge hébergés et un peu moins de 3000 jeunes accompagnés tout au long de l'année. Cette expérience est intéressante à de nombreux égards. Elle témoigne d'une part de la difficulté que rencontrent aujourd'hui les associations de solidarité à faire émerger une parole politique et à porter un discours sociétal en raison des exigences renforcées de la réglementation et de la professionnalisation accrue des équipes. Selon ces associations, ces exigences ont eu pour conséquence *« d'identifier avant tout les associations comme des gestionnaires d'établissements. Leur image de techniciens de l'action sociale a relégué au second plan leur dimension militante. De ce fait, les associations bénévoles se sont bien souvent écartées du sens même de l'action politique en maintenant au second plan leur engagement parce que bien souvent contraintes à s'intéresser essentiellement aux questions techniques ».* C'est à partir de ces constats qu'a émergé progressivement l'idée d'une réflexion inter-associative. Un facteur déclenchant : la « mise en mouvement » du second schéma départemental enfance/famille 2008-2012 et la prise de conscience des enjeux qui traversent le secteur. De là est née une très forte envie de travailler ensemble chez ces associations, impulsée d'abord par les directeurs *« pour ne pas baisser les bras »*, et très vite relayée par les administrateurs ; l'idée étant *« de faire valoir un savoir faire, des compétences et d'être force de proposition vis-à-vis de la puissance publique mais dans un dialogue constructif ».* Toutes les associations qui, sur le département, concourent aux missions de protection de l'enfance ont dès lors souhaité se rapprocher afin

[278] Cette expérience a été présentée lors d'un colloque organisé par l'Uriopss LR, *« 60 ans de solidarités, nos associations ont de l'avenir ! »*, Montpellier, 11 décembre 2009. Les témoignages repris ici sont extraits de cette journée.

[279] Notons que cette démarche apparaît peu de temps après que la directrice de l'association ENF34 citée précédemment ait dressé le constat d'un manque de lieux d'échanges entre les associations du champ de l'enfance sur ce département. Elle est d'ailleurs impliquée dans la démarche ici exposée.

d' « *essayer de retrouver un sens politique à leur action et de développer des solidarités inter-associatives* ». Ce travail de rapprochement a donné lieu à l'élaboration d'une charte inter-associative qui est maintenant finalisée et validée par toutes les associations. Cette charte devrait servir de *« socle commun afin de se reconnaître, de s'identifier, d'avoir une représentation de l'offre de services à l'échelle du territoire et de ne pas fonctionner de façon isolée »*. Elle devrait ainsi permettre de construire *« une véritable coopération »* entre les associations elles-mêmes, mais également *« un véritable partenariat avec les partenaires institutionnels »*. L'idée de la charte a donc peu a peu fait son cheminement comme « prétexte » d'une solidarité inter-associative qui permettra peut être aux associations de se positionner différemment face au développement des logiques de mise en concurrence : *« Notre secteur associatif se dit que demain il devra agir et répondre à une commande publique dans un contexte de concurrence accrue et dans le cadre d'une relation de prestataires »*. Les associations espèrent, grâce à cet outil, « *pouvoir se présenter un jour et répondre de manière groupée aux appels à projet tout en proposant des réponses variées qui seront le reflet de leur diversité »*. Une charte comme base d'un travail que les associations auront à poursuivre et à faire vivre, pour être force de proposition dans la négociation aux pouvoirs publics…

8.1.3. Deux approches théoriques complémentaires : le dépassement nécessaire des approches institutionnalistes

Il apparaît que, même si les associations s'inscrivent dans une logique de mise en conformité aux normes et aux pratiques de leur environnement, comme nous l'avons d'abord mis en évidence en nous appuyant sur les approches néo-institutionnalistes (8.1.1), tout un ensemble de stratégies plus volontaristes montre qu'elles ne se limitent pas pour autant à un rôle passif d'adaptation aux normes extérieures (8.1.2). De cette façon, les changements observés dans les associations (en termes de projets, d'activités ou encore d'organisation) peuvent être liés soit à des comportements réactifs par rapport à leur environnement (en vue de s'adapter aux contraintes qu'il impose), soit proactifs. Les associations tentent ainsi de l'aménager ou de le manipuler de manière opportune. Par conséquent, il est nécessaire de combiner ces deux approches comme le proposent OLIVER (1991) ou SUCHMAN (1995).

En outre, dans la pratique, la distinction entre ces deux types de comportements est difficile à établir. L'accroissement de la taille peut par exemple aussi bien traduire une volonté d'adaptation au discours de la rationalisation diffusé par les politiques publiques, à travers l'atteinte d'une « masse critique » permettant de réduire les coûts de gestion, qu'une stratégie pour accroître le pouvoir « symbolique » d'influence de l'association, notamment dans le cadre des négociations avec les pouvoirs publics.

Aussi, il n'est pas exclu que les associations adoptent simultanément ou successivement des conduites d'adaptation « réactive ou contrainte » et d'anticipation stratégique. Elles peuvent

dans un premier temps faire le choix de se conformer aux normes impulsées par l'administration dans le but de se doter des ressources (notamment financières) qui leur permettront de se saisir ensuite de nouvelles opportunités de développement ou d'être en capacité de peser sur les orientations des politiques locales. Ces deux types de comportements *a priori* contradictoires font alors partie d'un même processus de positionnement stratégique. Dans ce cadre, des éléments de contrainte apparaissent en même temps que de nouveaux espaces d'autonomie se développent.

L'enquête exploratoire auprès des responsables associatifs nous a donc permis d'identifier un ensemble des leviers stratégiques à la disposition des associations. Suite à ce premier niveau d'analyse, l'analyse factorielle présentée dans la section suivante, et réalisée à partir des données issues des questionnaires, visait à situer les associations de notre échantillon par rapport à ces comportements stratégiques.

8.2. LES ASSOCIATIONS FACE AUX STRATEGIES : DES COMPORTEMENTS HETEROGENES

Nous présentons tout d'abord les différentes catégories de variables retenues afin d'approcher ces stratégies (8.2.1). Sur cette base, nous procédons ensuite à une analyse factorielle des correspondances multiples afin d'identifier des profils-types de comportements stratégiques et les principaux axes de leur structuration (8.2.2).

8.2.1. Les variables retenues dans le cadre d'une analyse des comportements stratégiques

L' « intentionnalité » des stratégies

Le développement de stratégies particulières pour influencer, être associé ou peser sur les orientations des politiques locales devait constituer un premier indicateur du comportement associatif face aux stratégies de reconnaissance, notamment quant à son niveau d'intentionnalité même si nous n'excluons pas que le positionnement « stratégique » puisse parfois résulter de dynamiques inconscientes. En effet, il repose parfois sur des ressources socialement complexes et historiquement déterminées (LORINO & TARONDEAU, 2006). Il est possible que l'acquisition et le développement de ces ressources, souvent intangibles ou tacites (la réputation ou le réseau par exemple), renvoie davantage à des processus d'apprentissage inconscients qu'à des stratégies intentionnelles précisément définies en termes d'objectifs et de moyens pour les atteindre. Les associations qui déclarent développer des stratégies

« intentionnelles » sont cependant majoritaires. Elles représentent en effet près de 65% de l'échantillon.

Tableau 29 : Stratégies politiques intentionnelles

	Effectifs	Fréquence (%)
Développement de stratégies	35	65%
Pas de stratégies	19	35%
Total	54	100%

Les leviers stratégiques privilégiés

Nous l'avons vu, différents leviers sont à la disposition des associations dans le cadre de leur activité politique. Alors que certaines vont plutôt jouer l' « activisme » politique, en occupant le terrain de négociations (à travers une activité de lobbying, la recherche d'une forte présence dans les instances politiques), d'autres vont préférer jouer sur l'activité économique ou développer leurs ressources relationnelles ou symboliques (carnet d'adresses, réputation…). Les leviers utilisés vont ainsi témoigner du registre privilégié par l'association pour se positionner. Le tableau suivant permet de distinguer les trois leviers les plus fréquemment utilisés par les associations.

Tableau 30 : Leviers stratégiques

	Effectifs	Fréquence (%)
Développement de réseaux d'influence (carnet d'adresses…)	21	70%
Développement et croissance	20	67%
Lobbying /Forte présence dans les instances pol.	18	60%
Actions spectaculaires	4	13%
Personnalités dans le CA	8	27%
Total	71	

Interrogés : 54 / Répondants : 30 / Réponses : 71
Pourcentages calculés sur la base des répondants

Ainsi, le développement de réseaux relationnels d'influence est utilisé par 70% des associations déclarant déployer des stratégies de type « intentionnelles ». Viennent ensuite les stratégies de développement et de croissance (67%) et le lobbying (60%). Au regard de ces

résultats, on se rend compte que les associations n'utilisent que rarement un seul type de stratégies mais ont plutôt tendance à se positionner sur plusieurs "fronts" à la fois. Ainsi, 20% des associations répondantes utilisent simultanément ces trois types de stratégies[280] et se positionnent tant sur le registre économique de l'activité que sur le registre "politique". Il faut noter également que les associations semblent privilégier des stratégies axées sur la gouvernance externe. En effet, l'intégration de personnalités influentes dans le CA ne représente que 27% des associations répondantes. Ainsi, pour ces associations, les supports politiques internes semble revêtir une importance stratégique moindre par rapport aux relations et à la réputation développées à l'extérieur. Enfin, il convient de souligner que certaines stratégies sont peu utilisées par les associations, telles le développement d'actions spectaculaires, qui semble, sauf en période de crise, moins faire partie des registres de l'action collective des associations de solidarité, davantage dans le compromis et dans la négociation que dans l'opposition.

La gouvernance interne (ou composition des instances décisionnaires)

La gouvernance interne de l'association fait ici référence à la composition de ses instances décisionnaires et au profil de ses parties prenantes. Les parties prenantes désignent les personnes qui ont un intérêt dans l'organisation, tant au niveau de son activité que de ses résultats ou performances (BEN NER & VAN HOOMISSEN, 1991).

Bien qu'aucune obligation légale ne vienne réglementer les organes dont doivent se doter les associations pour fonctionner, leur gouvernance s'articule en règle générale autour d'une assemblée générale des membres, un conseil d'administration et un bureau.

Nous nous centrons sur la composition du conseil d'administration (CA) ; celui-ci étant chargé de représenter l'association dans tous les actes de la vie civile. Il gère son fonctionnement courant, prépare les travaux de l'assemblée générale et applique les décisions. Il joue le plus souvent un rôle décisif dans l'impulsion des grandes orientations de l'association.

Cinq catégories de parties prenantes susceptibles d'être représentées à l'intérieur des CA ont pu être identifiées pour les associations étudiées : les représentants des usagers ou usagers, les

[280] Les différentes combinaisons de réponses sont fournies en annexe 6.

représentants[281] d'associations, les représentants de salariés, les sympathisants[282] ou les représentants de collectivités publiques (techniciens ou élus). Le tableau fourni ci-dessous précise le pourcentage des associations répondantes ayant cité chaque type de parties prenantes. Le détail des différentes combinaisons de réponses obtenues est fourni en *annexe 6*.

Tableau 31 : Profil des administrateurs

	Effectifs	Fréquence (%)
Représentant des usagers ou usagers	12	22%[283]
Représentant d'associations	22	41%
Représentant des salariés	8	15%
Sympathisants	44	81%
Représentants des autorités publiques /Élus	22	41%
Non réponse	1	2%
Total	108	

Interrogés : 54 / Répondants : 53 / Réponses : 108
Pourcentages calculés sur la base des répondants

Certaines d'entre elles sont des parties prenantes « stratégiques » pour l'association, dans le sens où elles peuvent avoir un impact sur les processus de pouvoir et d'influence des décisions publiques. Comme le souligne PFEFFER et SALANCIK (1978), le conseil d'administration constitue un outil essentiel de réduction de l'incertitude pour les organisations. Sa composition est dotée de nombreux enjeux. L'analyse du profil des administrateurs peut donc également constituer un indicateur du type de stratégie privilégié par l'association.

Par exemple, la présence de représentants des usagers dans le conseil d'administration peut être considérée comme une « ressource informationnelle » (ATTARÇA, 2003) pour les associations. Ce contrôle de l'association par les usagers ou leurs représentants (parents d'enfants handicapés par exemple) la positionne au plus près du repérage et de la connaissance des besoins sociaux, plus difficiles à atteindre pour un acteur extérieur. Il lui permet ainsi de

[281] Comme le souligne Petrella (2003, p83), le terme de « membres » aurait été plus juste que celui de « représentants d'associations ». En effet, les personnes ainsi désignées n'ont pas forcément ici reçu de mandat « officiel » pour représenter leur structure d'origine. Cette remarque vaut également pour les catégories de « représentants des pouvoirs publics » et « représentant des salariés ».
[282] Par « sympathisants », nous désignons les personnes à titre individuel qui ne sont pas concernées directement par l'activité ou les problématiques défendues par l'association (comme peuvent l'être les parents d'enfants handicapés par exemple).
[283] Lire : 22% des associations de l'échantillon comportent des représentants des usagers ou usagers dans leur CA.

disposer d'une information privilégiée, source potentielle de légitimité et d'influence dans les processus de décision publique car elle atteste de la capacité des associations à porter la parole des personnes. Le développement de cette « expertise » sur la réalité des besoins sociaux peut ainsi être à la base des stratégies d'influence de l'association. Cette pratique concerne 22% de l'échantillon, résultat relativement faible au regard des occurrences des autres types de parties prenantes.

De même, la présence de représentants des autorités publiques dans le conseil d'administration des associations constituera un indicateur supplémentaire du type de stratégie déployé[284]. Comme nous avons pu le voir dans la section précédente, cette relation formelle avec les parties prenantes politiques pourra indiquer la présence de stratégies de création d'environnements négociés *via* la création de coopérations internes. L'intégration de représentants de l'administration dans le CA est une pratique courante puisqu'elle concerne 41% des associations répondantes. L'analyse des différentes combinaisons de réponses obtenues révèle néanmoins qu'ils sont toujours associés à d'autres types de parties prenantes dans les structures de gouvernance, ce qui invite à relativiser leur poids.

Enfin, l'accueil de membres d'autres associations dans les CA sera également révélateur de stratégies de coopération et de négociation se traduisant à l'intérieur même de la structure de gouvernance. Elle concerne là encore 41% des associations répondantes.

Ces analyses montrent que les associations se distinguent en fonction de la présence (ou de l'absence) de certains types de parties prenantes au sein de leurs structures de gouvernance. Une analyse plus poussée des différentes modalités de réponses met en évidence une grande diversité dans les profils des CA. Ainsi, alors que certains profils sont polarisés autour d'un seul type d'acteurs, d'autres sont caractérisés par une diversité des parties prenantes. D'un côté, l'ensemble des personnes concernées par l'activité (associations, usagers, salariés, pouvoirs publics…) sont représentées au sein des organes décisionnaires alors que de l'autre, les structures de propriété sont plutôt réservées à certaines catégories d'acteurs. En ce sens, certaines associations ne constituent pas des organisations aux formes de propriété à *« parties prenantes multiples » (*ou *multi-stakeholder)* (PETRELLA, 2003). Certains CA d'associations sont par exemple composés uniquement des sympathisants. Cette catégorie d'administrateurs

[284] Même si cette participation n'est pas toujours souhaitée par les acteurs associatifs pour des raisons stratégiques. Elle peut en effet être d'origine diverse, selon l'histoire de l'association : elle peut parfois être prévue par les statuts de l'association (notamment pour des associations nées à l'initiative d'acteurs publics) ou même imposée par les autorités de tutelle.

est d'ailleurs la plus fréquemment citée par les associations répondantes (pour plus de 80% d'entre elles). L'analyse factorielle suivante permettra d'étudier dans quelle mesure cette absence de stratégies de coopération internes laisse place à des formes « compensatrices » de coopérations externes.

La gouvernance externe (ou stratégies collectives externes)

Comme nous l'avons vu, il est possible que le processus de reconnaissance des associations passe également par le déploiement de stratégies collectives de coopération externes. Pour approcher cette réalité, nous avons retenu deux indicateurs et, premièrement, la participation à des formes diverses de regroupements[285], qu'ils soient dotés ou non d'une existence formelle et quel que soit leur statut (syndicats employeurs, collectifs formels ou informels, etc.). Ainsi, 70% des associations interrogées déclaraient appartenir à de tels groupements, ce qui vient confirmer l'importance de ces différents supports collectifs dans le champ étudié.

L'existence de partenariats « techniques » avec d'autres acteurs du champ organisationnel sera également prise en compte. Ces formes de coopération se distinguent des regroupements à visée plus « politique » même s'il n'est pas exclu qu'elles renforcent indirectement le pouvoir d'influence des associations. Dans ce cadre, la mutualisation porte plutôt sur l'activité des associations :

Tableau 32 : Objet de la coopération

	Effectifs	Fréquence (%)
Partage de moyens	21	55%
Partage de personnel	10	26%
Partage d'idées et de réflexions	27	71%
Autres	10	26%
Total	68	

Interrogés : 54 / Répondants : 38 / Réponses : 68
Pourcentages calculés sur la base des répondants

Parmi les réponses obtenues, on trouve des mises à disposition de salariés, le développement en commun de nouveaux outils (exemple de la télégestion), la mutualisation du plan de formation

[285] En dehors de l'appartenance à des réseaux associatifs dont l'adhésion fait l'objet le plus souvent du règlement d'une cotisation ou d'une convention formalisée. Ce premier indicateur permettait d'aller au-delà de l'adhésion à des unions ou fédérations (de type URIOPSS, FNARS…) auxquelles sont affiliées la plupart des associations répondantes (sauf deux), et donc au caractère peu discriminant dans le cadre de l'analyse factorielle.

ou des démarches qualité, l'accueil conjoint d'usagers ou le partage d'interventions complémentaires…

Près de 75% des associations interrogées déclarent entretenir de tels partenariats. Ces partenariats sont fortement « sectorisés ». En effet, ils se développent essentiellement entre partenaires de nature juridique identique (80% sont des partenariats inter-associatifs contre 5% avec le secteur privé lucratif et 13% avec le secteur public) et intervenant auprès d'un même « public cible ». Ainsi, le décloisonnement et l'ouverture vers d'autres sphères économiques restent encore des pratiques marginales. En revanche, ces partenariats empruntent des formes d'organisation variables *(voir tableau ci-dessous)*. La formule juridique la plus utilisée reste encore la conclusion de simples conventions entre associations (33%) mais ces pratiques de coopération reposent encore largement sur des liens informels (33%).

Tableau 33 : Forme juridique du partenariat

	Effectifs	Fréquence (%)
Convention	13	33%
Pas de cadre juridique	13	33%
Autres	6	16%
GCSMS	4	10%
Groupement d'achat ou d'employeur	2	5%
GIE	1	3%
Total	39	100%

Interrogés : 54 / Répondants : 39 / Réponses : 68,
Pourcentages calculés sur la base des répondants

L'évolution de l'activité économique

Pour appréhender le type de stratégies, nous prenons enfin en considération un ensemble de variables relatives à l'activité économique des associations et à sa dynamique d'évolution. Elles pourront notamment être révélatrices de stratégies concurrentielles. Nous nous penchons en premier lieu sur l'évolution de la répartition des financements. Elle est ici prise en compte comme indicateur du changement dans les associations. Dans le champ étudié, la dynamique des ressources traduit en effet le plus souvent celle de l'offre. Elle peut dès lors constituer un premier indicateur de stratégies de spécialisation ou au contraire d'une volonté de diversification de l'activité (ouverture vers de nouveaux publics ou modes de prise en charge par exemple) et, par conséquent, de stratégies d'expansion, même si la relation entre les deux

n'est pas systématique. Ainsi, la répartition des financements a évolué pour plus de 57% des associations de l'échantillon :

Tableau 34 : Évolution de la répartition des financements

	Effectifs	Fréquence (%)
Non réponse	3	5,6%
Oui	31	57,4%
Non	20	37,0%
Total	54	100%

Afin de préciser les modalités de cette évolution, nous nous penchons ensuite sur la diversification des sources de financement (qu'elle soit orientée vers des financements d'origine publique ou privée). Nos questionnaires ont mis en évidence un recours fréquent à cette stratégie de diversification des ressources. Elle concerne près de 30% des associations interrogées (ce qui représente 58% des associations dont la répartition des financements a évolué). Enfin, la réponse à des appels à projet (52% des associations de l'échantillon) et la possession de compétences dédiées à l'innovation constitueront des indicateurs supplémentaires d'une volonté d'accroissement et/ou de modification de l'offre.

Ce dernier ensemble de variables ayant trait à l'évolution de l'activité des associations sera notamment révélateur du déploiement de stratégies concurrentielles par les associations (par opposition aux *stratégies politiques ou coopératives*). Par *stratégies concurrentielles*, nous désignons les stratégies déployées par les associations en vue de faire évoluer leur position sur le marché. Elles sont essentiellement tournées vers l'évolution de l'activité mais peuvent viser indirectement à acquérir une place dans la sphère des négociations locales.

Au final, ce sont au total 9 variables regroupant 24 modalités qui seront prises en compte par cette analyse factorielle. Le tableau 37 fournit un récapitulatif des variables et modalités prises en compte dans le cadre de l'analyse factorielle sur les stratégies associatives.

8.2.2. Résultats de l'ACM sur les stratégies : interprétation des axes retenus

Dans un premier temps, l'analyse factorielle met en évidence les principaux axes de structuration des comportements associatifs.

Tableau 35 : Pourcentage d'information par facteurs

	F1	F2	F3
Pourcentage	49,7%	14,8%	9,6%
Cumul	49,7%	64,5%	74,1%

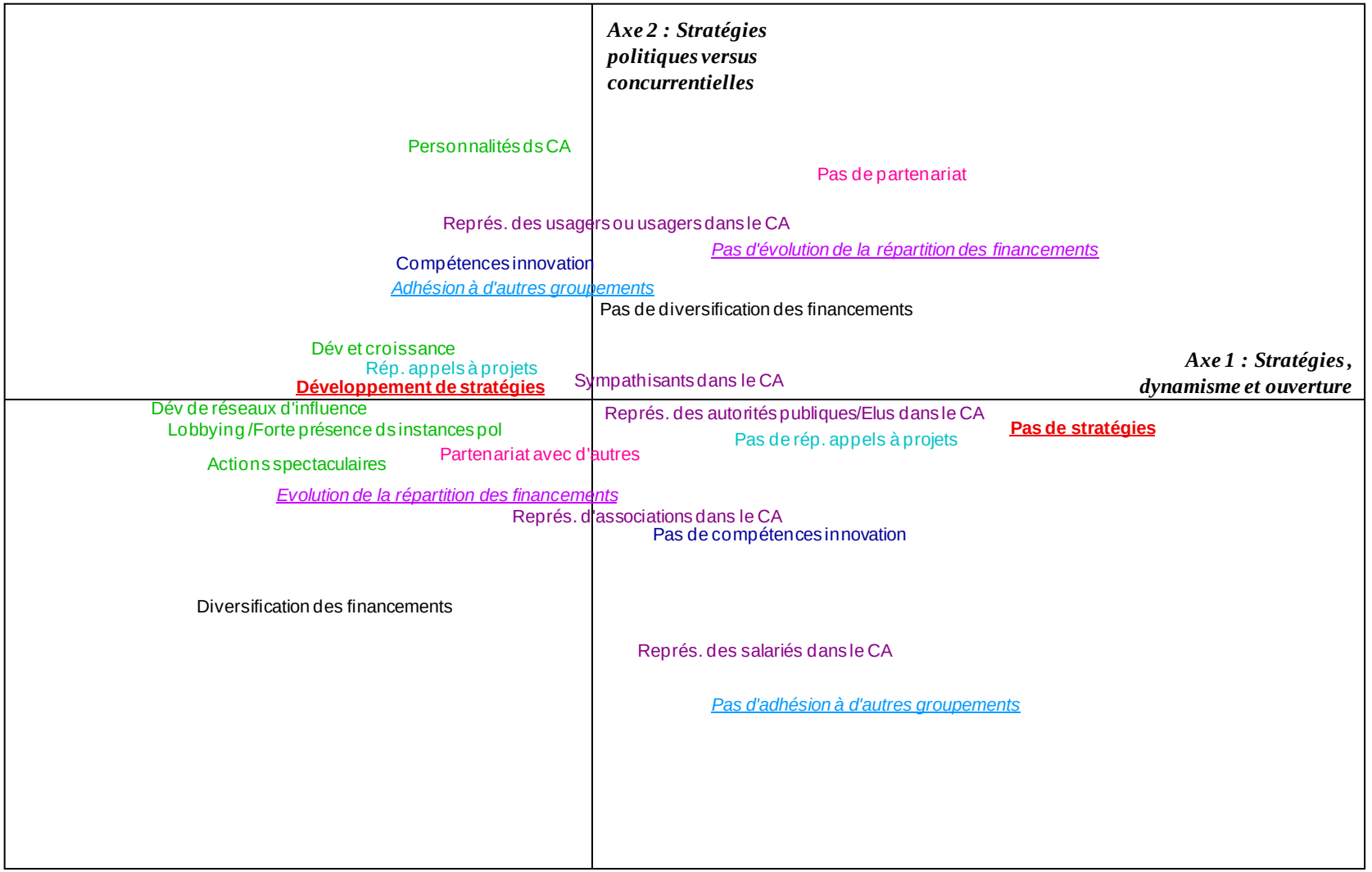
Dans le tableau suivant, nous ne retenons que les contributions absolues dont la valeur dépasse le seuil de 4,1% (contribution absolue moyenne).

Tableau 36 : Coordonnées et contributions des modalités – ACM stratégies

Variable	Modalités	F1 49,7%			F2 14,8%		
		Coord.	Contrib. absolue	Contrib. relative	Coord.	Contrib. absolue	Contrib. relative
Adhésion groupements	Oui	-0,114	1,00	0,25	0,161	6,68	0,50
	Non	0,420	4,95	0,36	-0,456	19,56	0,43
Profil des administrateurs	Représ. des usagers ou usagers	0,022	0,01	0,00	0,252	5,80	0,31
	Représ. d'associations	0,069	0,22	0,04	-0,168	4,36	0,25
	Représ. des salariés	0,260	1,24	0,14	-0,376	8,67	0,29
	Sympathisants	0,123	1,31	0,60	0,008	0,02	0,00
	Représ. des autorités publiques/Élus	0,275	3,47	0,55	-0,020	0,06	0,00
Stratégies intentionnelles	Stratégies	-0,276	5,61	0,90	0,018	0,08	0,00
	Pas de stratégies	0,770	19,29	0,90	-0,048	0,25	0,00

Leviers stratégiques	Dév. de réseaux d'influence	-0,374	6,34	0,71	0,017	0,04	0,00
	Dév. et croissance	-0,338	5,09	0,72	0,053	0,42	0,01
	Lobbying /Forte présence instances politiques	-0,426	7,14	0,76	-0,020	0,05	0,00
	Actions spectaculaires	-0,440	1,73	0,20	-0,044	0,05	0,00
	Personnalités ds CA	-0,142	0,35	0,04	0,358	7,51	0,25
Évolution de la répartition des financements	Évolution	-0,253	4,03	0,60	-0,147	4,59	0,20
	Pas d'évolution	0,478	8,78	0,69	0,212	5,79	0,13
Diversification des financements	Oui	-0,442	6,04	0,52	-0,311	10,04	0,25
	Non	0,244	4,48	0,68	0,125	3,97	0,18
Réponse appels à projet	Oui	-0,236	3,24	0,51	0,031	0,18	0,00
	Non	0,378	6,22	0,57	-0,038	0,21	0,00
Partenariat	Partenariat	-0,094	0,70	0,23	-0,087	2,07	0,20
	Pas de partenariat	0,437	4,61	0,34	0,321	8,32	0,18
Compétences innovation	Oui	-0,153	1,27	0,20	0,175	5,56	0,26
	Non	0,248	2,76	0,33	-0,193	5,59	0,20

Figure 11 : Plan factoriel des stratégies associatives



1) Interprétation de l'axe 1 : Le lien entre les stratégies intentionnelles, l'ouverture et le changement

A l'est de l'axe 1, on trouve successivement (coordonnées positives) les modalités : « Pas de stratégies » (CTR = 19,29) ; « Pas d'évolution de la répartition des financements » (CTR = 8,78) ; « Pas de réponse appels à projet » (CTR = 6,22), « Pas d'adhésion à d'autres formes de regroupements » (CTR = 4,95) ; « Pas de partenariats avec d'autres » (CTR = 4,61) ; « Stabilité des financements » (CTR=4,48).

Elles s'opposent à l'ouest du plan factoriel, aux modalités (coordonnées négatives): « Lobbying, forte présence dans les instances » (CTR = 7,14); « Développement de réseaux relationnels d'influence » (CTR = 6,34) ; « Diversification des financements » (CTR= 6,04) ; « Stratégies associatives : oui » (CTR = 5,61) ; « Développement et croissance » (CTR=5,09) ; « Évolution de la répartition des financements » (CTR = 4,03).

L'axe 1 du plan factoriel est défini principalement par le comportement associatif face aux stratégies. Cette variable contribue en effet à elle seule pour près de 25% à la construction de l'axe. Le tableau ci-dessous précise le poids relatif de chaque variable à la construction des axes.

Tableau 37 : Contributions des variables (en %)

Variables	Facteur 1	Facteur 2
Adhésion regroupements	5,95	26,2
Composition du CA	6,25	18,9
Stratégies	24,9	0,3
Leviers stratégiques	20,7	8,1
Évolution des financements	12,8	10,4
Diversification des financements	10,5	14,0
Appels à projet	9,5	0,4
Partenariat	5,3	10,4
Innovation	4,0	11,2
Total	100%	100%

Cette variable oppose deux types de positionnements associatifs. La partie droite du plan factoriel englobe les postures associatives de type « passives » ou adaptatives à l'égard des stratégies. Elles sont caractérisées par l'absence de stratégies associatives intentionnelles en vue d'être associé à l'élaboration des politiques locales ; ce qui n'exclue pas pour autant que ces associations adoptent des comportements stratégiques inconscients. À l'opposé, la partie gauche de l'axe rassemble les comportements associatifs de type « volontaristes » où l'on trouverait au contraire des associations se situant dans des postures plus offensives.

La présence de stratégies « intentionnelles » est en effet associée ici d'abord au développement de *stratégies politiques* (i.e. celles directement orientées vers l'influence des décisions publiques) et *concurrentielles* ensuite. Parmi les stratégies les plus structurantes, on trouve donc premièrement des actions de lobbying ou de forte présence volontaire dans des lieux d'orientation des politiques locales. La stratégie politique réside également dans le « développement de réseaux relationnels d'influence » ; elle est donc tournée vers l'acquisition de ressources relationnelles.

Afin d'acquérir les ressources économiques nécessaires à leur reconnaissance politique, elles déploient en outre en parallèle des stratégies (intentionnelles ou non) financières (qui se manifestent par l'évolution de la répartition des financements vers une logique de diversification) ou encore des stratégies liées à l'accroissement ou la structure de l'offre (stratégies de développement et de croissance, réponse à des appels à projet).

Cette analyse permet ainsi d'établir un lien entre le comportement stratégique et les dynamiques d'évolution et de changement de l'activité associative. Les associations qui ont connu une évolution de la structure de leurs ressources financières (elle-même associée à une logique de diversification des sources de financements et à une volonté d'accroissement de l'activité), sont celles qui se situent dans des postures volontaristes. A l'inverse, l'absence de stratégies conscientes ou intentionnelles est caractéristique des associations qui connaissent une certaine stabilité de leurs ressources (pas d'évolution de la répartition des financements, pas de diversification) et qui ne se positionnent pas sur le registre concurrentiel de développement de l'activité (pas de réponse à des appels à projet).

Il faut noter également que concernant les comportements actifs, il n'existe pas de dichotomie stricte entre stratégies politiques (celles orientées directement sur la recherche d'influence de l'agenda politique) et stratégies concurrentielles. Les associations peuvent en effet tout autant se positionner sur ces deux registres simultanément et être sur plusieurs fronts à la fois.

Cet axe établit enfin un lien entre le comportement stratégique et l'ouverture vers les autres acteurs de l'arène stratégique (acteurs externes). La « passivité » à l'égard des stratégies est en effet associée à l'absence de partenariats « techniques » avec d'autres ou encore l'absence d'adhésion à des formes de regroupements entre acteurs à visée plus politiques. L'ouverture vers l'extérieur ou les stratégies collectives externes constituent donc ici une composante importante du positionnement stratégique.

2) L'axe 2 : Stratégies politiques/coopératives versus concurrentielles ?

L'axe 2 oppose les modalités :

- Coordonnées positives (partie haute du plan factoriel) : « Pas de partenariats techniques avec d'autres » (CTR = 8,32) ; « Recherche de personnalités influentes dans le CA » (CTR = 7,51) ; « Adhésion à d'autres formes de regroupements » (CTR = 6,68) ; « Représentant des usagers dans le CA » (CTR = 5,80) ; « Stabilité des financements » (CTR = 5,79) ; « Compétences spécifiques innovation » (CTR = 5,56).

- Coordonnées négatives (partie inférieure du plan factoriel) : « Pas d'adhésion à d'autres formes de regroupements » (CTR = 19,56) ; « Diversification des financements » (CTR = 10,04) ; « Représentants des salariés dans le CA » (CTR = 8,64) ; « Pas de compétences spécifiques dédiées à l'innovation » (CTR = 5,59) ; « Évolution de la répartition des financements » (CTR = 4,59) ; « Représentants d'associations dans le CA » (CTR=4,36).

L'axe 2 est plus délicat à interpréter. Il peut néanmoins être analysé comme un axe structurant la nature des stratégies : *stratégies politiques et/ou coopératives* versus *stratégies technique ou concurrentielles*. Il distingue en effet au Nord les stratégies d'ordre politique ou cooopératives i.e. celles liées à la gouvernance interne (comme par exemple la présence de représentants d'usagers ou la recherche de personnalités influentes dans le CA) et externe (« adhésion à d'autres formes de groupements ») ; et des stratégies concurrentielles ou d'ordre plus « techniques » au Sud. D'un côté, les associations vont davantage chercher à jouer sur les réseaux et la gouvernance alors que de l'autre, elles vont chercher à modifier la structure de leurs ressources financières.

8.2.3. Typologie des comportements stratégiques

L'étude du nuage des individus met en évidence, contrairement aux précédentes ACM, une plus grande dispersion des comportements associatifs à l'égard des stratégies. Afin de préciser ces groupes et leur composition, nous avons utilisé une méthode de classification automatique réalisée par le logiciel Modalisa à partir de la technique de classification ascendante hiérarchique (AH). À la suite d'un certain nombre de tests (100 tests), elle nous permet de faire émerger quatre « comportements-types » des associations face aux stratégies. Le dendrogramme ci-dessous précise les effectifs de chaque groupe ainsi que l'ordre suivant lequel les regroupements successifs ont été formés. Le *tableau 38* précise ensuite les effectifs et la part de chaque classe dans l'échantillon.

Figure 12 : Dendrogramme sur typologie stratégies

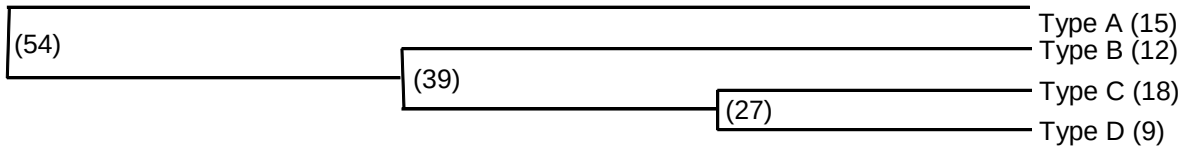
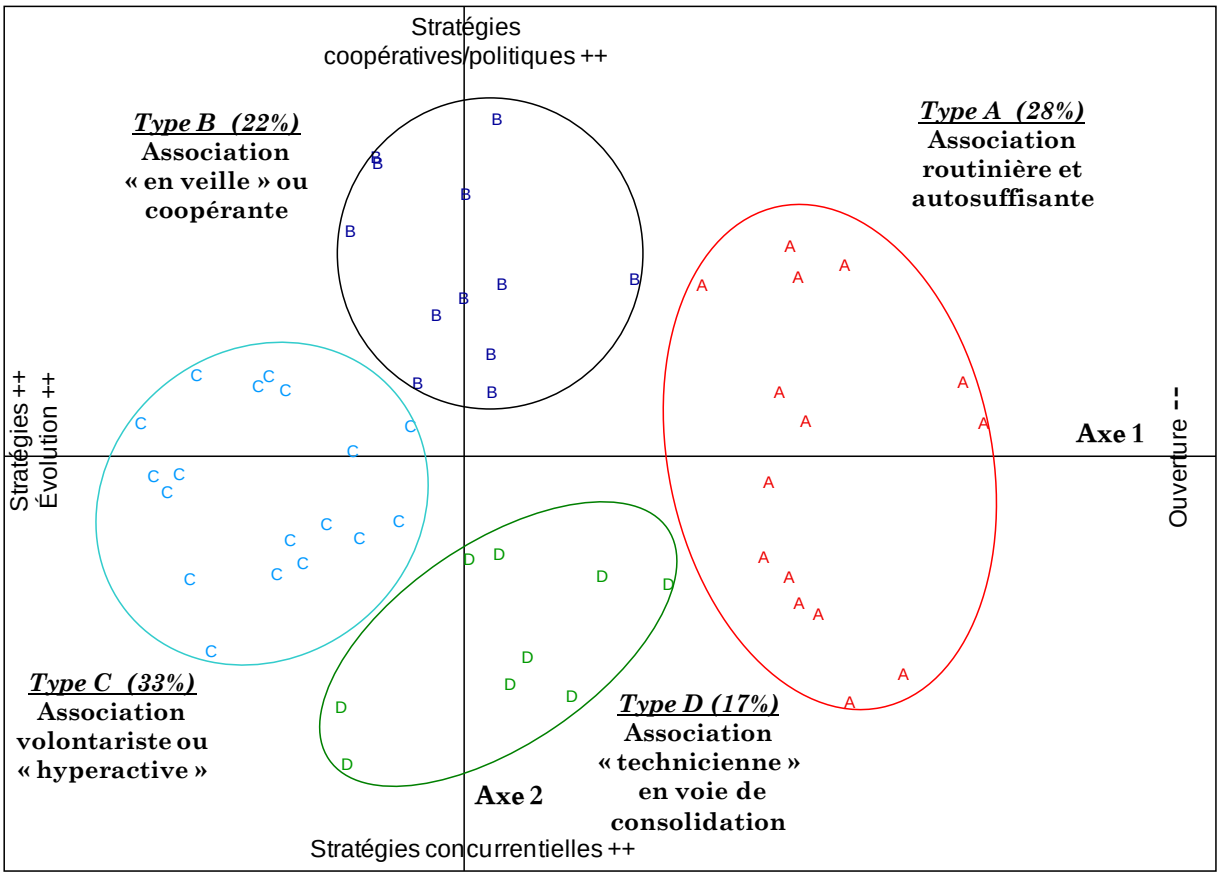


Tableau 38 : Effectifs de classes - Stratégies

	Effectifs	Fréquence (%)
Type A	15	28%
Type B	12	22%
Type C	18	33%
Type D	9	17%
Total	54	100%

La figure suivante fournit une représentation graphique des individus (associations), leur répartition au sein de ces groupes et leur position par rapport aux axes.

Figure 13 : Typologie des comportements stratégiques



1) Type A : L'association routinière et autosuffisante

Un premier groupe, situé le plus à l'est du plan factoriel, se distingue nettement de cette analyse. Ce groupe est structuré essentiellement par l'axe 1. L'arborescence *(figure 12)* le fait apparaître comme un groupe « à part » par rapport aux trois autres types identifiés qui partagent un même sous-groupe. Il s'en distingue principalement du point de vue de l'absence de stratégies. En effet, aucune des associations de ce groupe ne développe de stratégies « intentionnelles » en vue d'être associée aux instances de concertations locales[286]. C'est ce qui en constitue sa principale caractéristique. C'est pourquoi nous parlerons d'associations de type *routinières.*

Les associations qui composent ce groupe sont ensuite caractérisées par une grande stabilité de leurs ressources financières, indicateur d'une activité constante : aucune d'entre elles n'a connu de mouvement de diversification de leurs ressources financières et, pour plus de 70% de ces

[286] Un tableau récapitulatif fournissant les profils détaillés de ces quatre groupes est présenté en annexe 7.

associations, la structure des ressources n'a pas évolué. 73% d'entre elles ne répondent pas à des appels à projet. Ainsi, elles ne développement pas de stratégies concurrentielles visant à une modification de leur place sur le marché.

Elles sont caractérisées par une faible ouverture vers l'extérieur. Près de la moitié des associations de ce groupe ne sont ni engagées dans un partenariat technique avec d'autres, ni adhérentes à d'autres formes de regroupements associatifs. Ce type d'associations semble néanmoins déjà avoir acquis certaines ressources politiques suffisantes en interne à travers la présence de représentants des autorités publiques ou d'élus dans les instances décisionnaires (pour prés de 70% d'entre elles). Plus globalement, elles sont caractérisées par une diversité des parties prenantes internes. Ce paramètre peut venir expliquer qu'elles ne développent pas de stratégies de type volontaristes. C'est en cela que nous pouvons les qualifier d'*associations « autosuffisantes » et routinières ;* ce dernier qualificatif souhaitant marquer l'idée de stabilité.

2) Type B : L'association « en veille » ou coopérante

Un deuxième groupe d'associations (situé au Nord de l'axe 2) émerge de l'analyse. Il s'oppose au groupe précédent principalement par le fait que toutes les associations qui le composent (sauf une) développent des stratégies.

Les stratégies privilégiées par ces associations sont des stratégies coopératives axées notamment sur la gouvernance externe et les réseaux. En effet, les associations de ce groupe adhèrent toutes à des formes diverses de regroupements associatifs. La majorité d'entre elles (67%) développent des formes de partenariat « techniques » avec d'autres.

Autre caractéristique principale des associations du groupe B : ce sont des associations relativement stables du point de vue de l'activité économique (aucune diversification des sources de financement, évolution de la structure des ressources pour seulement deux d'entre elles). Les stratégies concurrentielles semblent dès lors revêtir une importance de second plan pour ces associations (seulement la moitié développe des stratégies de développement et de croissance). Le fait que leurs ressources soient stables et que l'accroissement de l'activité ne soit pas la priorité de ces associations peut également signifier qu'elles possèdent déjà les ressources économiques et organisationnelles nécessaires pour porter une parole politique. On peut par extension en déduire que les associations situées sur la partie basse l'axe seraient à une

autre étape de leur développement, plus jeunes, de taille moins importantes et peut-être moins en capacité de peser politiquement[287].

Ainsi, en référence à la théorie des ressources, on peut supposer que ce groupe fonde principalement son processus d'acquisition de la légitimité sur la possession de ressources relationnelles et informationnelles. La présence d'usagers dans le CA (pour la moitié d'entre elles), tout comme la possession de compétences spécifiques en interne dédiées à l'innovation (pour 83% des associations de ce groupe), leur fournissent une expertise de premier plan dans la détection des besoins sociaux. Au niveau externe, les regroupements associatifs peuvent également jouer ce rôle de fournisseur de ressources informationnelles.

Les associations situées au Nord du plan factoriel seraient ainsi des organisations plus « politiques », soucieuses d'offrir des réponses adaptées à la réalité des besoins et de participer au débat public en faisant émerger un discours « sociétal » reposant sur la construction en amont d'un positionnement politique cohérent et partagé. C'est pourquoi nous les qualifierons d'*associations « en veille » et entrepreneurs politiques*.

3) Type C : L'association volontariste ou « hyperactive »

Le troisième groupe identifié, qui représente 33% des effectifs (type majoritaire), est caractérisé par un comportement stratégique très actif. Les associations qui le composent sont essentiellement structurées par le premier facteur et s'opposent aux associations routinières et autosuffisantes du groupe A. Le type C est proche des groupes B et D dans la mesure où il comporte des comportements stratégiques intentionnels ; cependant, il s'en distingue car il combine tant des stratégies politiques que concurrentielles.

Ainsi, les associations de ce groupe sont à la fois positionnées sur des stratégies externes collectives (toutes sauf une sont affiliées à des formes diverses de regroupements associatifs, elles sont toutes engagées dans des partenariats techniques avec d'autres), et sur des stratégies plus économiques (elles ont toutes connu une évolution de la structure de leurs ressources financières, 78% d'entre elles répondent à des appels à projets). Dans ce cadre, l'ensemble des leviers stratégiques sont mobilisés, en particulier ceux ayant trait à l'acquisition de ressources relationnelles et économiques *(cf. tableau ci-dessous)*. Pour désigner ces associations

[287] La conduite d'une analyse factorielle globale dans le chapitre suivant, croisant ces stratégies avec les caractéristiques associatives (taille, ancienneté) nous permettra de préciser les profils socio-économiques de ces groupes.

positionnées « sur tous les fronts », nous parlerons dès lors d'*associations volontaristes ou « hyperactives »*.

Tableau 39 : Leviers stratégiques type C

	Effectifs	Fréquence (%)
Non réponse	1	
Dév de réseaux d'influence (carnet d'adresse, réputation)	13	72,22%
Développement et croissance	12	66,67%
Lobbying /Forte présence dans instances pol.	13	72,22%
Actions spectaculaires	3	16,67%
Personnalités dans le CA	3	16,67%
Total réponses	44	

Interrogés : 18 / Répondants : 17 / Réponses : 44
Pourcentages calculés sur la base des Répondants
Sous-population : Type C stratégies

4) Type D : L'association « technicienne » en voie de consolidation

Alors qu'au Nord, on trouve les associations dont les stratégies sont prioritairement orientées sur la gouvernance interne et les réseaux (type B), ces dernières sont peu présentes pour le dernier groupe mis en évidence (17 % des associations). Les stratégies de type politique opposent ainsi les groupes B et D sur l'axe 1. Au sein des associations du dernier groupe identifié, les organes décisionnaires sont peu diversifiés et comportent peu de ressources stratégiques de type relationnelles et informationnelles. Ils sont essentiellement composés de sympathisants. De plus, la majorité (prés de 78%) ne dispose pas de ressources organisationnelles (compétences dédiées à l'innovation) susceptibles de leur fournir une expertise dans la détection des besoins sociaux. Comme évoqué précédemment, nous pouvons supposer que les associations de ce groupe sont moins en capacité (d'un point de vue financier notamment) de dégager les moyens leur permettant de porter une parole politique.

En revanche, au regard de l'arborescence *(figure 12),* on constate que les associations de ce dernier groupe partagent une même affiliation avec le groupe précédent (groupe C). Il s'en rapproche notamment par différentes caractéristiques. Les associations du groupe D ont en effet toutes connu une évolution de la structure de leurs ressources. De plus, certaines associations semblent également s'orienter, tout comme le groupe C, vers l'adoption de

stratégies de type concurrentielles. Pour autant, ce type ne se distingue pas par l'adoption franche d'un type privilégié de comportement stratégique : seulement la moitié répondent à des appels à projet et se sont lancées dans un mouvement de diversification de leurs ressources financières. Il pourrait ainsi s'agir d'associations en cours de développement et de consolidation de leur activité et, par extension, de construction de leur positionnement stratégique.

Elles seraient alors des organes plus « techniques », misant dans un premier temps sur l'acquisition de ressources principalement économiques pour assurer leur reconnaissance. Par *ressources économiques* nous désignons, en suivant ATTARÇA (2003), l'ensemble des ressources conférant aux associations un certain pouvoir économique. Il peut s'agir ici de leurs « parts de marché » ou encore de leur capacité à rationnaliser l'utilisation des ressources (réalisation d'économies sur les coûts de gestion par exemple). La présence importante de partenariats « techniques » avec d'autres associations (pour près de 78% d'entre elles) va dans le sens de cette analyse. Il s'agirait ainsi d'optimiser la prise en charge, à travers notamment la réduction des coûts, encouragée par l'administration. Les associations s'inscriraient ainsi dans une logique d'adaptation aux nouvelles règles du marché. Pour désigner les associations de ce groupe, nous parlerons dès lors d'*associations techniciennes en voie de consolidation*.

Tableau 40 : Caractéristiques dominantes pour chaque type de comportement stratégique

Type de comportements associatifs face aux stratégies	Principales caractéristiques
Type A Associations autosuffisantes et routinières	Pas de stratégies « intentionnelles » ou « passivité » à l'égard des stratégies Stabilité de l'activité et des financements : absence de stratégies concurrentielles Faible ouverture vers l'extérieur Présence de ressources « stratégiques » internes (principalement relationnelles)
Type B Associations « en veille » ou entrepreneurs politiques	Stratégies intentionnelles Priorité aux stratégies politiques ou coopératives (axées sur la gouvernance interne et les réseaux) Stratégies collectives fortement développées (ouverture vers l'extérieur) Présence de ressources stratégiques internes (informationnelles et relationnelles) Stabilité de l'activité
Type C Associations volontaristes et « hyperactives »	Stratégies intentionnelles politiques et concurrentielles Ouverture et évolution de l'activité
Type D Associations techniciennes en voie de consolidation	Stratégies intentionnelles Priorité aux stratégies concurrentielles Stratégies concurrentielles en construction Évolution de l'activité en cours

Source : auteur.

Conclusion du chapitre

La première section de ce chapitre a permis de clarifier et de qualifier les moyens utilisés par les associations dans leur processus de positionnement stratégique et, plus largement, pour faire valoir leur fonction politique. Afin de développer ou de préserver les ressources nécessaires à leur reconnaissance, nous avons d'abord montré que les associations avaient la possibilité, à travers une panoplie de leviers internes ou externes, de déployer différents types de stratégies. À partir

d'une analyse factorielle des correspondances multiples menée sur ces stratégies, nous avons ensuite proposé une typologie des associations en fonction de leur comportement face aux stratégies. Les quatre groupes qui émergent de cette analyse ont permis de préciser les logiques d'action mises en œuvre par les associations dans les processus d'influence des pouvoirs publics et, plus globalement, dans la gestion de leurs relations avec leur environnement institutionnel[288].

À travers cette analyse empirique, il est difficile de distinguer si les changements qui affectent l'organisation relèvent d'une logique de mise en conformité, ou s'ils s'inscrivent dans des comportements proactifs (visant à faire évoluer les rapports de pouvoir existants). En revanche, elle montre que d'autres dimensions viennent structurer les comportements stratégiques : la dimension volontaire, délibérée ou intentionnelle des stratégies, leur caractère individuel ou collectif, leur caractère interne ou externe, ou encore leur caractère coopératif ou concurrentiel. Ainsi, les stratégies identifiées se structurent ici davantage par leur modalité de mise en œuvre, par leur objet ou par leur finalité.

Concernant les modalités du positionnement stratégique d'abord, deux types de stratégies ont pu être identifiés : des stratégies associatives menées individuellement et des stratégies plus collectives. Dans les processus de reconnaissance et de positionnement stratégique, les associations vont également être amenées à s'associer à d'autres. Ce travail empirique a ainsi permis de mettre en évidence l'importance des stratégies de pérennisation collective (ou stratégies inter-organisationnelles). Par conséquent, il est important de noter que même si la modélisation des comportements stratégiques des associations privilégie une entrée par le niveau organisationnel, elle ne doit pas pour autant ignorer le niveau inter-organisationnel. Cette analyse vient dès lors confirmer l'importance de prendre en compte ces deux niveaux simultanément pour une analyse de l'interaction.

D'un point de vue théorique, l'analyse des stratégies de reconnaissance des associations nous permet de construire un lien conceptuel entre le comportement des associations dans le champ sociopolitique (stratégie politique) et leur comportement dans le champ technico-économique (stratégie concurrentielle). Elle permet ainsi, dans la tradition socioéconomique, d'intégrer dans un même cadre d'analyse, la double nature constitutive de l'association : celle d'être à la

[288] L'environnement institutionnel est ici appréhendé dans son acception plus large. Au-delà des acteurs publics, il englobe les autres acteurs parties prenantes du processus de positionnement stratégique et, notamment, les autres associations.

fois une organisation instrumentale au niveau socioéconomique et une institution porteuse d'un projet au niveau sociopolitique. Dans ce cadre, on perçoit bien que stratégie concurrentielle et stratégie politique (ou institutionnelle) des associations ne peuvent être pensées séparément. Il s'agira d'étudier précisément les modalités de cette articulation au chapitre suivant. Dans les deux cas, la finalité de la stratégie demeure l'exploitation optimale des ressources de l'entreprise, et la création d'avantages concurrentiels ou institutionnels durables.

Des travaux ont montré que les outils employés par les associations dans leur processus de positionnement stratégiques étaient proches de ceux des firmes (CHEW & OSBORNE, 2009), ce qui est confirmé ici par l'adoption de stratégies concurrentielles par les associations étudiées. Toutefois, nous y ajoutons le fait que ces stratégies de type concurrentielles ne peuvent être étudiées isolément. Elles sont en effet à articuler avec le positionnement politique des associations et, plus précisément, avec leurs stratégies politiques. Nous rejoignons ainsi en partie les analyses d'un certain nombre de travaux qui se sont penchés sur la stratégie politique des firmes, en se référant à la théorie des ressources (BARON, 1995 ; ATTARÇA, 2003 ; DAHAN, 2003). La stratégie générale de la firme est alors considérée comme une forme « duale », partagée entre des stratégies politiques[289] (en rapport avec l'environnement institutionnel) et concurrentielles (en lien avec le marché). Dans ce cadre, les activités politiques des firmes, telles que le lobbying, sont analysées comme levier de la stratégie concurrentielle de la firme. Nous postulons quant à nous que la stratégie concurrentielle des associations pourra être, à l'inverse, au service de sa stratégie politique. Dans ce cadre, leur avantage concurrentiel va agir en tant que facilitateur de leur avantage institutionnel. Ce n'est qu'à travers le croisement de ces stratégies avec le rôle effectif dans la sphère des négociations, que l'articulation entre ces deux types de stratégies pourra être creusée. C'est pourquoi, dans le 9ème et dernier chapitre de cette thèse, nous conduirons une analyse factorielle globale croisant les variables les plus structurantes des analyses factorielles conduites depuis le début de cette troisième partie.

Au regard de ces dimensions, il apparaît par conséquent que le rapport aux pouvoirs publics se construit dans le rapport aux autres associations, qu'il soit coopératif ou concurrentiel. Ainsi, les stratégies de reconnaissance vont convoquer des parties prenantes de l'association autres que les décideurs publics, dans un jeu pouvant chercher, *in fine*, à influencer les décideurs publics. Dans ce cadre, le processus de positionnement stratégique pourrait être décliné en

[289] Ces stratégies politiques sont parfois qualifiées de *« non market strategy »* (BARON, 1995) ou de *« stratégies institutionnelles »* (BENSEDRINE, 1998).

deux processus : celui du positionnement par rapport aux autres associations et celui du positionnement par rapport aux pouvoirs publics.

Enfin, cette analyse des logiques d'action associatives a permis d'ouvrir des pistes à explorer pour le chapitre suivant, d'abord en ce qui concerne leur croisement avec les caractéristiques socio-économiques des associations *(identifiées au chapitre 7).* Par exemple, l'importance des stratégies concurrentielles, i.e. des comportements visant à accroître l'activité associative, va dans le sens d'un « effet taille » comme « rente » politique pour les associations. Ainsi, la conduite d'une analyse factorielle globale dans le chapitre suivant, croisant ces stratégies avec les caractéristiques associatives (taille, ancienneté) nous permettra de préciser les profils socio-économiques de ces groupes, et de vérifier cette hypothèse. Elle nous permettra également de vérifier notre proposition d'un lien entre l'ancienneté et le type de comportement stratégique[290]. Ainsi, les associations les plus jeunes sont-elles celles qui développent des stratégies de type volontaristes (car leur réputation reste à construire)? À l'opposé, les associations anciennes adoptent-elles des comportements passifs à l'égard des stratégies ? Ou au contraire, la reconnaissance politique reste-t-elle en permanence à entretenir et à développer dans le cadre d'un positionnement stratégique adapté ? Les associations les plus volontaristes sont-elles davantage en quête de reconnaissance politique ? S'agit-il des associations dont le rôle politique est le moins développé ? Cette analyse offre donc également des pistes de croisement avec les capacités de négociation politique des associations *(identifiées au chapitre 6).* Plus globalement, de quel type de stratégie dépend la capacité des associations à préserver leurs spécificités et à se rendre acteur de la régulation publique ? De quelle manière l'association réussit-elle à créer des espaces de négociation avec l'administration ?

Afin de répondre à cette série de questions, ce chapitre invite à mener une analyse globale croisant, au sein d'une même analyse factorielle, les dimensions les plus structurantes des analyses précédentes du point de vue des caractéristiques socio-économique, des stratégies associatives et de la fonction politique. C'est ce qui sera réalisé au chapitre suivant.

[290] Suivant cette logique, le lien entre le type de comportement stratégique et la taille des associations sera également à préciser.

Chapitre IX

AU-DELA DE LA RATIONALISATION, UNE DIVERSITE DE COMPORTEMENTS

Introduction du chapitre

Ce chapitre entend clôturer l'exploration progressive, menée depuis le début de cette troisième partie, de la manière dont les associations vont construire et se saisir de marges de manœuvre dans leurs relations aux pouvoirs publics. Plus globalement, il entend fournir des éléments de synthèse sur les dimensions à prendre en compte pour une analyse en termes l'interaction. Il est structuré en deux sections.

Dans un premier temps, sont présentés les résultats d'une analyse factorielle des correspondances multiples croisant les variables les plus structurantes des analyses menées précédemment (9.1). Cette analyse factorielle globale débouche sur une typologie des associations à partir de leurs caractéristiques, comportements stratégiques et capacités de négociation ; l'objectif étant d'étudier comment s'articulent ces trois dimensions étudiées successivement dans les chapitres précédents. Elle permet de préciser les profils socio-économiques des associations rattachés à chaque type de comportements stratégiques. Sont ainsi mises en évidence les combinaisons de ressources et de comportements stratégiques les plus favorables au déploiement du rôle sociopolitique des associations, à côté de leur rôle économique de prestataire de services sociaux. De cette manière, cette analyse permet de mieux identifier les processus favorisant la participation associative à l'espace public ; ce qui constitue l'un des principaux apports de cette recherche.

Cette analyse sera étayée dans un second temps par une synthèse visant à mettre en perspective la plus-value globale de la thèse, à travers un retour sur la notion d'interactions (9.2). Nous mettons en évidence les dimensions structurantes de l'interaction, ses contours et sa portée, tout en décrivant les conséquences de ces observations au plan théorique.

9.1. CAPACITES, RESSOURCES, STRATEGIES : L'ESPACE DES INTERACTIONS AUX POUVOIRS PUBLICS

Afin d'identifier les critères déterminants de la fonction politique des associations et, plus largement, de leur légitimité, une analyse factorielle des correspondances multiples (ACM) a été menée à partir des variables les plus significatives des analyses précédentes. Trois catégories de variables peuvent dès lors être identifiées : les variables relatives aux capacités associatives, les variables relatives aux comportements stratégiques et les variables relatives aux caractéristiques associatives. Cette analyse fait d'abord émerger de nouvelles dimensions (ou facteurs) structurant l'espace des interactions aux pouvoirs publics (9.1.1). Elles combinent les trois catégories de variables exposées plus haut. Elle nous permet ensuite d'élaborer une typologie des associations en fonction de ces dimensions. Les groupes homogènes d'associations qui ressortent de cette analyse sont présentés au point 9.1.2. Nous tirons enfin des enseignements de cette typologie quant aux processus de construction de la légitimité associative (9.1.3), tout en soulignant ses limites pour une analyse de l'interaction (9.1.4).

9.1.1. Analyse des deux premiers axes : les dimensions les plus structurantes de l'espace des interactions aux pouvoirs publics

Ce sont au final 24 variables (représentant 77 modalités) qui ont été retenues pour cette ACM globale. Le détail des variables et modalités par catégories est fourni en *annexe 5*. Les trois premiers facteurs expliquent à eux seuls 53,6% de l'inertie totale du nuage (soit plus de la moitié de sa structuration). Le nombre élevé de modalités sur lesquelles se fonde l'analyse (77 modalités autour de 24 questions) rend ce résultat satisfaisant. Pour la suite, nous nous limiterons à l'analyse des deux premiers axes (44,8%).

Tableau 41 : Pourcentage d'information par facteur

	F1	F2	F3
Pourcentage	28,7%	16,1%	8,8%
Cumul	28,7%	44,8%	53,6%

Afin d'analyser la construction des axes, nous nous penchons sur les modalités les plus contributives sur chacun des deux axes c'est-à-dire celles dont les contributions absolues sont supérieures ou égales à la contribution absolue moyenne, soit 1,2 %. Le détail des coordonnées, contributions relatives et absolues de chaque modalité à la construction des axes est fourni dans le *tableau 42*. Les graphiques ci-dessous présentent les plans factoriels des modalités les plus contributives sur l'axe 1 *(figure 14)* puis sur l'axe 2 *(figure 15).*

Tableau 42 : Coordonnées et contributions des modalités – ACM globale

Variables	Modalités	F1 28,7%			F2 16,1%		
		Coord.	Contrib. absolue	Contrib. relative	Coord.	Contrib. absolue	Contrib. relative
Ancienneté	Avant 1945	0,070	0,04	0,00	0,081	0,10	0,01
	De 1945 à 1975	-0,194	0,68	0,13	-0,316	3,25	0,36
	De 1975 à 1995	0,139	0,67	0,19	0,108	0,72	0,11
	Après 1995	-0,570	1,75	0,25	0,558	3,00	0,24
Structuration	Association affiliée à un ou plusieurs réseaux d'associations	-0,110	0,74	0,77	-0,025	0,07	0,04
	Fédération ou union d'associations	0,859	2,54	0,34	0,416	1,06	0,07
	Section ou délégation locale d'une association nationale	1,014	2,67	0,37	0,723	2,42	0,19
Gestionnaire d'ESMS	Oui	-0,200	2,17	0,85	-0,023	0,05	0,01
	Non	0,737	7,13	0,79	0,230	1,24	0,07
Nombre d'adhérents	Moins de 50	-0,234	1,98	0,54	0,106	0,73	0,11
	50 à 100	0,532	2,16	0,32	0,344	1,61	0,13
	100 à 200	0,032	0,00	0,00	-0,336	1,94	0,24
	> à 200	0,529	1,13	0,22	-0,001	0,00	0,00
Profil des adhérents	Usagers ou anciens usagers	0,038	0,01	0,00	-0,470	4,21	0,52
	Familles ou proches	-0,196	0,20	0,04	-0,232	0,51	0,05
	Sympathisants	-0,152	0,79	0,20	0,216	2,87	0,41
	Autres	0,394	1,71	0,30	0,156	0,48	0,04
Nombre de bénéficiaires	De 1 à 99	-0,612	3,59	0,49	0,314	1,69	0,13
	De 100 à 199	-0,105	0,15	0,03	-0,060	0,09	0,01
	De 200 à 399	-0,091	0,08	0,02	-0,071	0,09	0,01
	+ de 400	0,199	0,69	0,20	-0,009	0,00	0,00
Profil des administrateurs	Représentants des usagers ou usagers	-0,222	0,78	0,18	-0,298	2,54	0,32
	Représ. d'associations	0,115	0,37	0,13	0,079	0,31	0,06
	Représ. des salariés	-0,072	0,05	0,01	-0,203	0,78	0,11
	Sympathisants	-0,077	0,32	0,25	0,104	1,07	0,47
	Représ. des autorités publiques /Élus	-0,203	1,14	0,35	0,007	0,00	0,00

Présence instance de concertation	Oui	0,078	0,27	0,11	-0,132	1,38	0,32
	Non	-0,310	1,92	0,29	0,333	3,97	0,33
Participation à l'élaboration des schémas	Oui	0,123	0,63	0,22	-0,129	1,24	0,25
	Non	-0,244	1,53	0,28	0,277	3,52	0,35
Stratégies intentionnelles	Oui	0,189	1,62	0,64	-0,058	0,28	0,06
	Non	-0,450	4,38	0,61	0,204	1,60	0,12
Leviers stratégiques	Dév de réseaux d'influence	0,212	1,26	0,39	-0,118	0,70	0,12
	Dév et croissance	0,142	0,53	0,14	-0,233	2,57	0,39
	Lobbying /Forte présence instances politiques	0,296	2,13	0,52	-0,196	1,66	0,22
	Actions spectaculaires	0,386	0,76	0,19	0,024	0,00	0,00
	Personnalités ds CA	0,071	0,05	0,01	0,100	0,18	0,02
Nombre de salariés	< à 10 salariés	0,543	3,44	0,38	0,549	6,27	0,38
	De 10 à 49 salariés	-0,162	0,79	0,23	0,044	0,10	0,01
	De 50 à 100 salariés	-0,202	0,58	0,12	0,036	0,03	0,00
	> à 100 salariés	0,027	0,00	0,00	-0,602	7,00	0,63
Bénévolat	Absence de bénévoles	-0,217	1,77	0,56	-0,037	0,09	0,01
	De 1 à 9 bénévoles	-0,096	0,12	0,03	0,072	0,12	0,01
	De 10 à 99 bénévoles	0,458	1,58	0,24	0,314	1,32	0,11
	> à 100 bénévoles	0,599	2,76	0,42	-0,074	0,07	0,00
Budgets (2006)	< à 500 000	0,589	3,61	0,40	0,533	5,28	0,33
	Entre 500 000 et 1 million	0,141	0,18	0,04	0,086	0,12	0,01
	Entre 1 et 5 millions	-0,283	1,81	0,43	0,034	0,04	0,00
	> à 5 millions	-0,120	0,15	0,02	-0,511	4,99	0,48
Évolution de la répartition des financements	Oui	0,215	1,87	0,61	-0,079	0,45	0,08
	Non	-0,350	2,87	0,52	0,139	0,81	0,08
Modalités d'évolution financements	Diversification	0,435	3,79	0,71	-0,048	0,08	0,00
	Augmentation fin public	0,302	2,50	0,61	-0,045	0,10	0,01
Secteur d'intervention	Personnes âgées	-0,169	0,17	0,02	0,165	0,30	0,02
	PH	-0,305	1,75	0,31	-0,168	0,95	0,09
	LCE	0,263	1,11	0,18	0,181	0,95	0,09
	Enfance	-0,351	1,29	0,24	0,135	0,34	0,03

	Santé	-0,631	0,53	0,13	0,283	0,19	0,02
	Aide à domicile	0,172	0,19	0,03	-0,590	4,10	0,43
	Autres	0,639	3,04	0,39	0,409	2,22	0,16
Réponse appels à projets	Oui	0,123	0,54	0,21	-0,133	1,13	0,25
	Non	-0,239	1,60	0,38	0,180	1,62	0,21
Modalités d'évolution activité	Développement en volume	0,051	0,13	0,17	-0,027	0,06	0,04
	Diversification	-0,052	0,13	0,14	-0,070	0,44	0,25
	Ouverture nouveaux publics	0,061	0,11	0,04	-0,202	2,22	0,47
	Développement territorial	0,158	0,61	0,24	0,034	0,05	0,01
Partenariats « techniques »	Oui	0,064	0,20	0,15	-0,024	0,05	0,02
	Non	-0,300	1,37	0,24	0,163	0,72	0,07
Procédures de reconnaissance	Oui	-0,042	0,10	0,10	-0,071	0,51	0,30
	Non	0,049	0,01	0,00	0,582	4,29	0,39
Actions expérimentales	Oui	0,078	0,21	0,07	-0,023	0,03	0,00
	Non	-0,231	1,57	0,36	0,033	0,05	0,00
Négociation autorités	Oui	0,050	0,11	0,06	-0,013	0,01	0,00
	Non	-0,348	1,75	0,31	0,095	0,23	0,02
Part des financements publics (2006)	< à 50%	0,866	3,93	0,47	0,497	2,31	0,15
	50 à 80	0,429	1,44	0,24	-0,377	1,97	0,19
	> à 80%	-0,189	1,24	0,50	-0,040	0,10	0,02

1) L'axe 1 : Dynamisme et niveau d'institutionnalisation

L'axe 1 (horizontal) met d'abord en évidence une opposition entre le caractère « non gestionnaire » situé à droite de l'axe et l'absence de stratégies à gauche. Les modalités « non gestionnaire » et « absence de stratégies » admettent en effet les plus fortes contributions à l'axe (respectivement 7,13 et 4,38). Il est structuré essentiellement autour des caractéristiques des associations non gestionnaires déjà mises en évidence dans l'analyse factorielle relatives aux caractéristiques associatives.

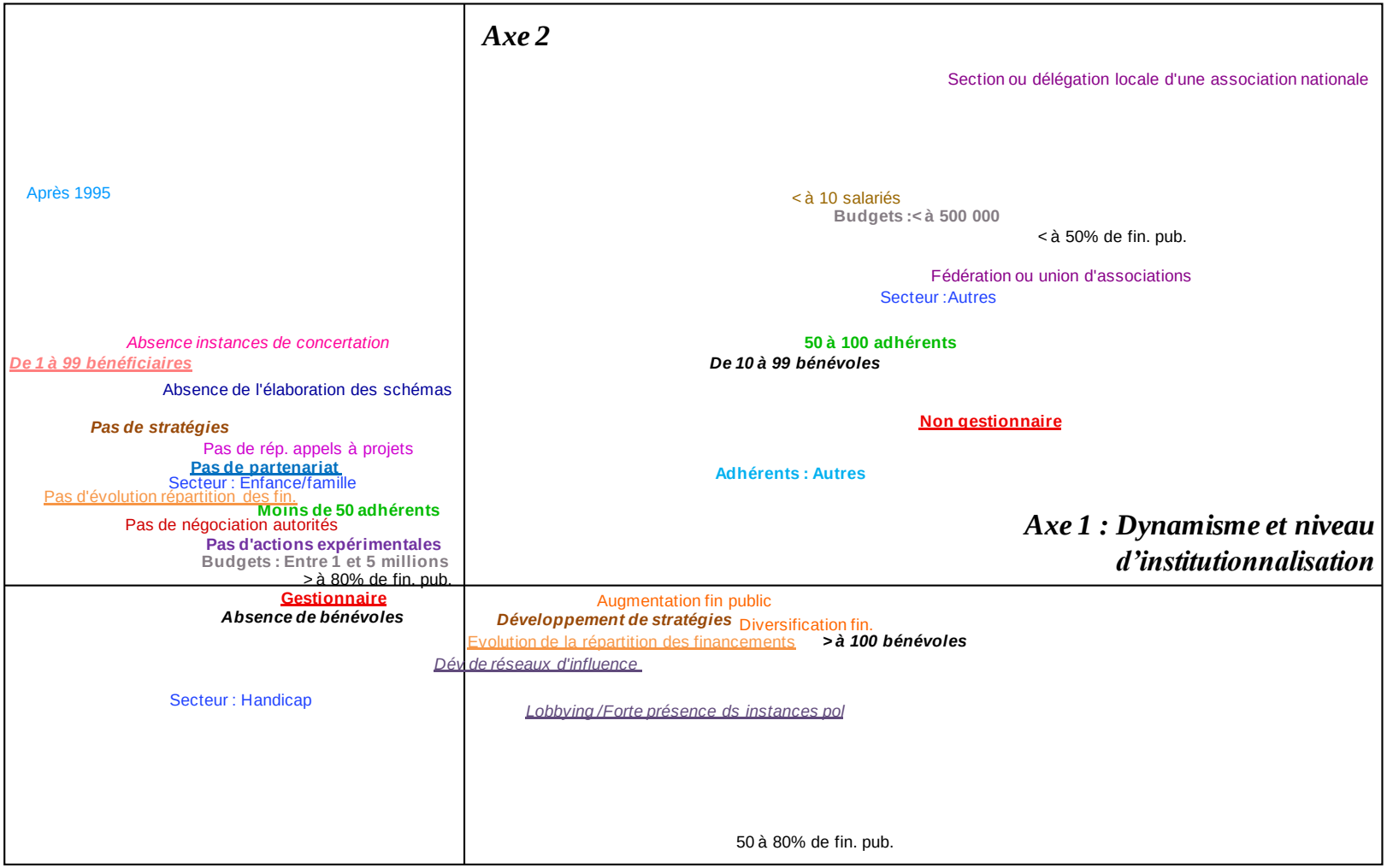
Du point de vue des caractéristiques ou ressources économiques, on trouve d'abord à droite la distribution des modalités relatives aux budgets et au nombre d'emplois salariés de ce type

d'associations. Elles sont caractérisées par des budgets de petite taille (budgets < à 500 000 €), un nombre de salariés peu élevé (< à 10 salariés) et un recours aux financements publics moins importants que la moyenne des associations étudiées (< à 50% des budgets). Nous verrons au point suivant (9.1.2), à travers la typologie réalisée sur cette analyse factorielle, que cet axe fait ainsi émerger un premier groupe d'associations (groupe A).

A droite de l'axe, les dimensions spécifiques au fonctionnement associatif sont en outre relativement présentes – nombre élevé d'adhérents (entre 50 et 100 adhérents) et de bénévoles (de 10 à 99 bénévoles) – alors que les associations situées à gauche sont caractérisées par l'absence de bénévoles et un nombre d'adhérents peu élevé et souvent limité au nombre d'administrateurs (< à 50 adhérents).

Cet axe fournit également des indications quant aux modalités d'évolution de la répartition des financements des associations et, par extension, sur les dynamiques d'évolution et de changement au sein de ces dernières. Alors que les associations situées à droite de l'axe ont connu une évolution de la structure de leurs ressources financières (à travers notamment un mouvement de diversification de leurs sources de financements) ; à l'opposé, celles situées à gauche sont caractérisées par une stabilité de leurs ressources.

Figure 14 : Plan factoriel des modalités les plus contributives à l'axe 1



En plus de la présence de stratégies, les associations situées à droite de l'axe sont donc caractérisées par une dynamique d'évolution et de changement (associations "en mouvement"). Cet axe est donc *l'axe du dynamisme* puisqu'il combine la présence de stratégies et l'évolution des ressources.

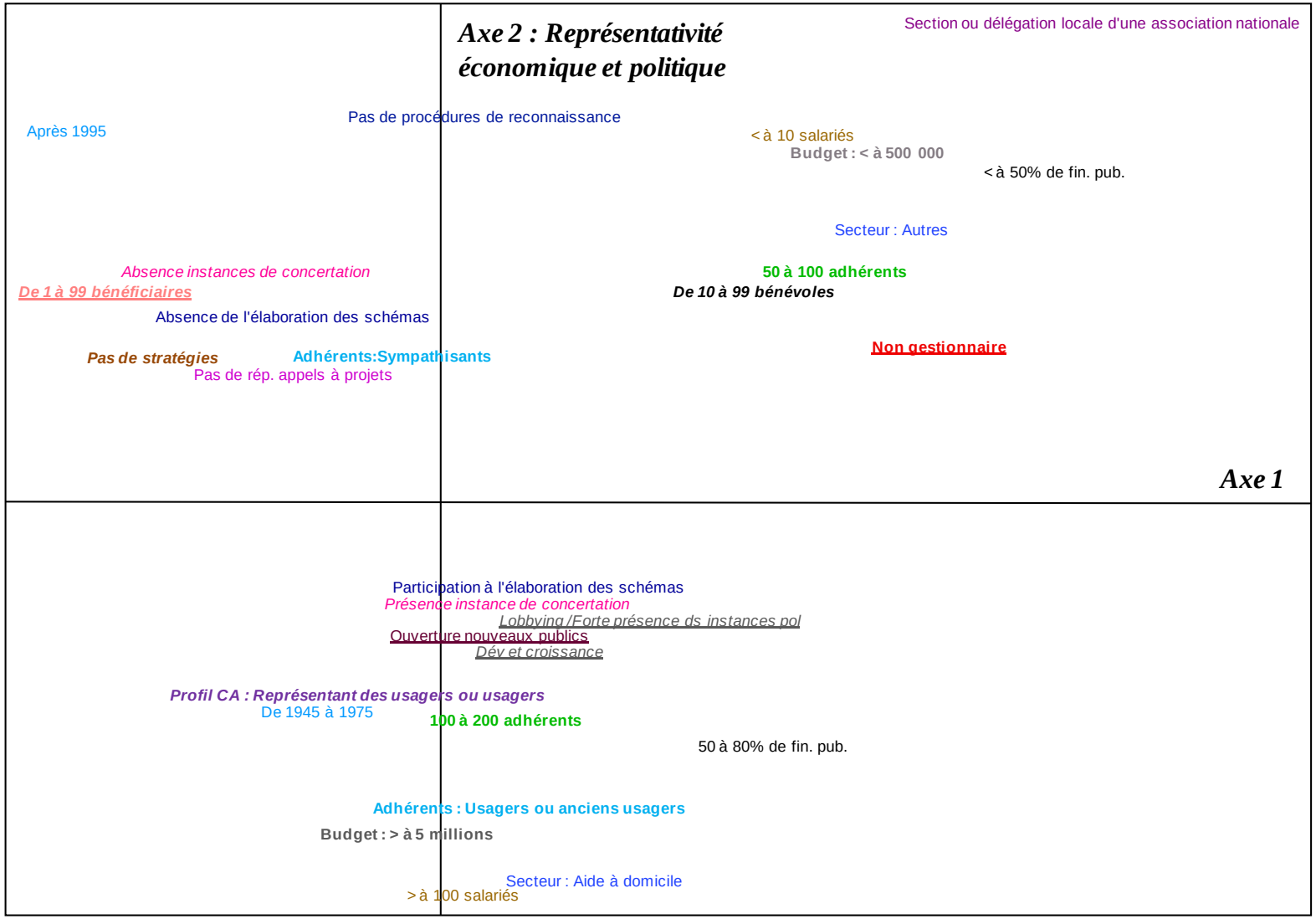
A côté des stratégies, intentionnelles ou non, orientées sur l'évolution des financements, on retrouve également à droite de l'axe des stratégies « actives » de type politique (lobbying, forte présence dans les instances de concertation locales).

Cet axe est enfin structuré par la part des financements publics dans les budgets. Plus on va vers la droite de l'axe, plus ces derniers diminuent. Il associe donc le dynamisme des associations à des financements publics moins importants dans les budgets associatifs. Dans la mesure où cette variable contribue de manière importante à la construction de l'axe (pour 6,61%), de la même manière que le caractère « gestionnaire » (9,3%), on peut en déduire que cet axe constitue également celui du *niveau d'institutionnalisation* des associations. Ainsi, plus on s'oriente vers la gauche de cet axe, plus les associations sont institutionnalisées. On retrouve en effet les secteurs les plus liés à l'intervention publique et dont l'activité fait l'objet d'une forte normalisation. Ils reposent sur des financements rigides dans le cadre de rapports à l'État très formalisés et fréquents. À droite de l'axe, l'activité des associations non gestionnaires fait quant à elle l'objet de procédures de reconnaissances plus souples (RUP[291] le plus souvent qui ne comprend que très peu d'obligations), à la différence du régime de l'autorisation.

L'absence de stratégies (à gauche) est ici associée aux associations gestionnaires de petite taille. Cette analyse factorielle fait ainsi émerger un second groupe homogène d'associations (Groupe B) situé sur le cadran Nord-ouest du plan factoriel. Il est principalement opposé au premier (Groupe A) par l'axe 1.

[291] RUP : Reconnaissance d'utilité publique.

Figure 15 : Plan factoriel des modalités les plus contributives à l'axe 2



2) L'axe 2 : Ressources économiques, représentativité et capacités politiques

L'axe 2 divise le plan factoriel en fonction des *ressources économiques* ou de la taille des associations. Il met tout d'abord en évidence une opposition entre les associations de grande taille (> à 100 salariés ; budgets > à 5 millions) situées au Sud de l'axe vertical et les associations de petite taille situées vers le haut de l'axe vertical (< à 10 salariés ; budgets < à 500 000 euros).

Cet axe est ensuite structuré par la *représentativité*. En effet, pour les associations situées le plus au Sud, les adhérents sont des usagers ou anciens usagers (donc directement concernés par l'activité poursuivie par l'association). Elles admettent également des représentants des usagers dans leur CA alors qu'au Nord, ils sont plutôt des sympathisants (peu en lien avec l'activité poursuivie par l'association). A cela s'ajoute un nombre d'adhérents élevé pour ces associations (de 100 à 200 adhérents).

Cet axe constitue également l'axe des *stratégies économiques* (tournées vers l'évolution et/ou l'accroissement de l'activité). Y sont en effet associées des stratégies de développement et de croissance (au Sud) ainsi que des stratégies d'ouverture vers de nouveaux publics. Ce mouvement de diversification de l'activité est lié à des financements publics compris entre 50 et 80 % des budgets. Ainsi, la diversification de l'activité s'accompagne ici d'une diversification des sources de financements.

L'ancienneté apparaît également à travers cet axe puisqu'il est structuré au Sud par les associations créées entre 1945 et 1975. Le secteur d'intervention ressort en outre de cette analyse (puisque les associations le plus au Sud sont rattachées au champ de l'aide à domicile).

Cet axe est enfin celui des *capacités politiques*. Au Sud, nous trouvons les associations présentes dans les instances de concertation auxquelles participent les financeurs alors que les associations situées au Nord en sont absentes. À ce rôle politique sont associées des stratégies de type politique (lobbying, développement du réseau d'influence) déjà mises en évidence par le premier axe.

Cet axe contribue ainsi à l'émergence d'un groupe homogène d'associations au Sud (Groupe C décrit dans le point suivant). Il oppose ces associations "représentatives", tant du point de vue économique que politique, aux associations qui ne développent pas de stratégies, sont absentes

des instances de concertation auxquelles participent les financeurs, ne mettent pas en place d'actions expérimentales et ne répondent pas à des appels à projet.

9.1.2. Typologie globale des associations

Notre analyse permet de distinguer quatre groupes parmi les associations enquêtées. Même si toutes les associations d'un même groupe combinent que très rarement l'ensemble des ces caractéristiques en même temps[292], certains modèles de positionnement stratégiques sont prédominants, ce qui contribue à une certaine homogénéité de ces derniers. Ils articulent en effet des similarités tant du côté des caractéristiques associatives que des stratégies déployées et des modes d'intervention dans l'espace public.

Le dendrogramme ci-dessous précise les effectifs de chaque groupe ainsi que leur mode de construction. Il nous permet notamment d'étudier les proximités entre eux. La part de chacun d'entre eux dans l'échantillon est fournie dans le tableau 43. La *figure 17*, sortie du logiciel MODALISA, est la projection graphique des individus (associations) par groupe d'appartenance[293] et principaux axes de structuration.

Figure 16 : Dendrogramme sur typologie globale

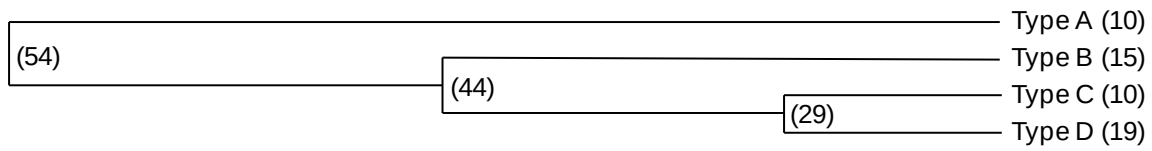


Tableau 43 : Effectifs des classes

	Effectifs	Fréquence (%)
Type A	10	18,5%
Type B	15	27,8%
Type C	10	18,5%
Type D	19	35,2%
Total	54	100%

[292] Le profil détaillé des associations de chaque groupe est fourni en annexe 7.
[293] Par souci de clarté, nous avons ensuite encerclé manuellement chaque type identifié et projeté leur comportement moyen de en tant que variable supplémentaire (types A, B, C et D en noir sur le graphique). Cela nous permet de mieux visualiser leur position précise par rapport aux axes, mais également la plus ou moins grande dispersion des associations dans chaque groupe.

1) Type A : L'association non gestionnaire « en mouvement »

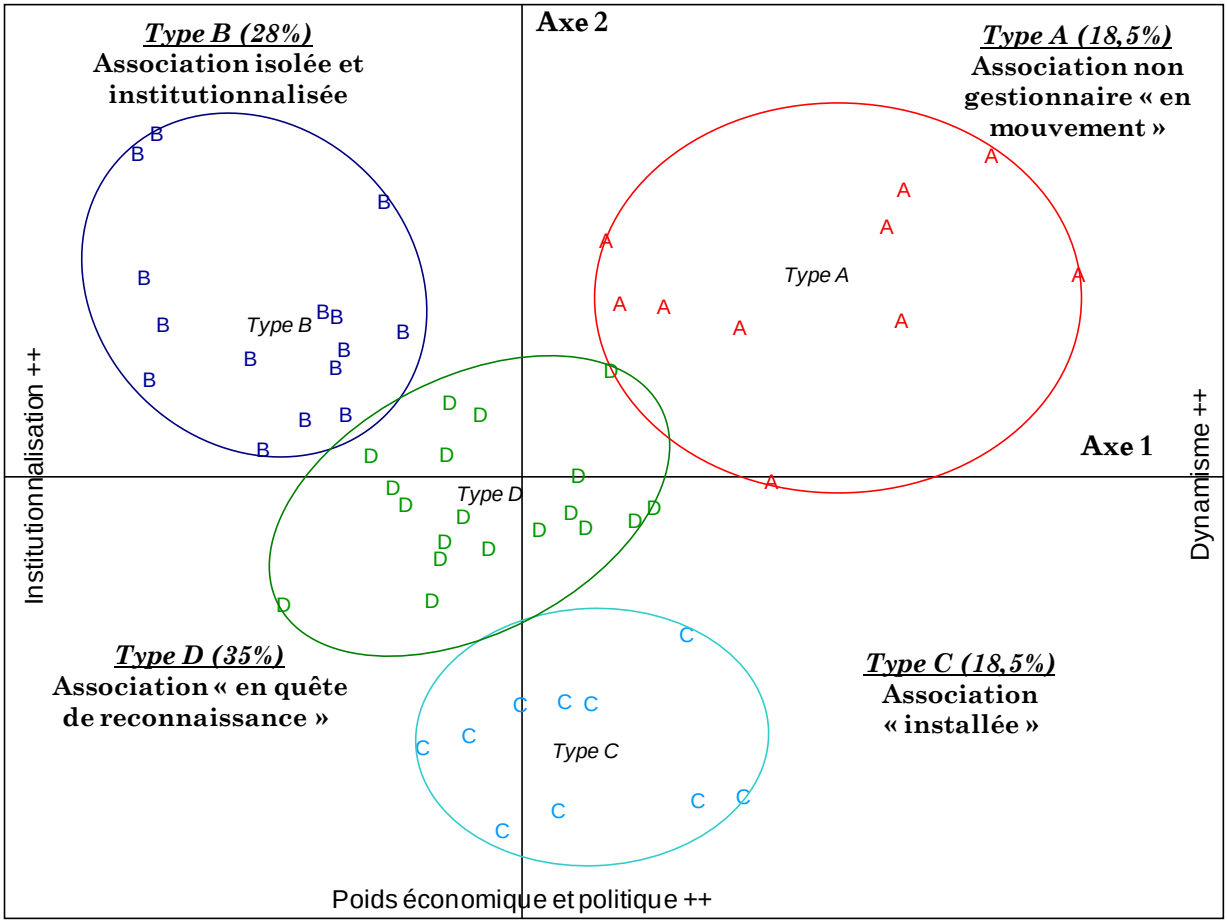
Dans le premier groupe (18,5% de l'échantillon), essentiellement structuré par l'axe 1, les profils sont polarisés autour des caractéristiques des associations non gestionnaires. Comme nous pouvons le percevoir dans l'arborescence fournie ci-dessus, ce groupe présente un caractère atypique par rapport aux autres groupes qui émergent de cette classification automatique.

Les associations qui le composent sont en effet caractérisées par un poids économique limité. Leurs budgets sont de petite taille (< à 500 000 € pour 75% d'entre elles) et leur nombre de salariés peu élevé (< à 10 salariés). Ces associations se distinguent ainsi des associations fortement professionnalisées et gestionnaires de moyens importants. Ainsi, l'activité économique revêt une importance moindre pour ces associations issues majoritairement du champ caritatif et dont le mode de fonctionnement échappe à la réglementation du Code de l'action sociale et des familles (régime de l'autorisation). De plus, par rapport à la moyenne des associations étudiées, ces associations sont relativement indépendantes des financements publics qui constituent, pour près de 70% d'entre elles, moins de 50% de leurs ressources financières. En outre, les associations non gestionnaires de notre échantillon reposent sur des modes de structuration particuliers : section ou délégation locales d'associations nationales ou fédération d'associations. Au sein de ces associations, les dimensions spécifiques au fonctionnement associatif sont relativement présentes : nombre élevé d'adhérents (> à 50 adhérents pour près de 70%) et de bénévoles. Au regard de ces éléments, il apparaît que ce groupe est structuré par le même type de modalités que celles du groupe A mis en évidence par la première analyse factorielle présentée au sein de cette troisième partie de la thèse *(chapitre 7)*. Les associations qui le composent sont en effet, pour plus de la moitié d'entre elles, présentes dans ces deux groupes. Il est donc important de souligner que les associations non gestionnaires présentent une certaine constance au fur et à mesure de nos analyses. Elles émergent ainsi comme un groupe largement distinct des autres associations, tant dans ses caractéristiques endogènes que dans ses logiques d'action.

Ces associations sont des *associations « en mouvement »* puisqu'elles ont connu, pour la plupart, une évolution de la structure des ressources (à travers notamment un mouvement de diversification de leurs sources de financements). A côté de ces stratégies, intentionnelles ou non, orientées sur l'évolution des financements, elles développent des stratégies « actives » de type politique (lobbying, forte présence dans les instances, développement de réseaux relationnels d'influence). Néanmoins, malgré le développement de ce type de stratégies

politiques, toutes n'ont pas un rôle politique avéré. Leur présence au sein des instances de délibération locale est variable.

Figure 17 : Typologie globale des associations



2) Type B : L'association isolée et institutionnalisée

Un second groupe (situé sur le cadran Nord-ouest du plan factoriel) émerge de notre analyse. Il représente 27,8% de l'échantillon. Il s'oppose principalement au groupe précédent par le premier axe.

On retrouve ici une partie des associations gestionnaires du secteur médico-social (enfance, handicap, personne âgées). D'un point de vue des ressources économique, ce sont des associations de taille moyenne voire de petite taille relativement aux autres associations du champ étudié (de 1 à 99 bénéficiaires, budgets compris entre 1 et 5 millions, de 10 à 49 salariés) dont les ressources sont composées quasi-exclusivement de financements publics. Elles en dépendent largement puisqu'ils représentent plus de 80% de leurs financements pour

la totalité d'entre elles[294]. Ce sont le plus souvent des associations mono-activité (ou « mono-établissement »).

Elles sont caractérisées par une vie associative peu dynamique et présentent des capacités mobilisatrices plutôt limitées : absence de bénévoles « de terrain », faiblesse du nombre d'adhérents (< à 50 adhérents), souvent limité à celui des administrateurs. Les rares adhérents sont de simples sympathisants au projet, qui ne bénéficient pas de l'activité de l'association ou, tout au moins, qui ne sont pas directement concernés par les problématiques prises en charge. Il en est de même pour le profil des membres du CA majoritairement composé de sympathisants. Ainsi, le principe de « double qualité » propre à l'économie sociale est ici absent.

Elles présentent peu de capacités politiques. La plupart de ces associations sont en effet absentes, en tout cas directement[295], des instances locales de concertation et de délibération (près de 70% d'entre elles). Lorsqu'elles négocient avec les autorités publiques, ce qui concerne la moitié d'entre elles, la négociation porte sur des aspects techniques de l'activité et se situe au niveau de l'application des normes *(voir point 9.2.2 ci-après).*

Elles sont enfin caractérisées par une certaine stabilité de leur activité, l'absence de stratégies de type concurrentielles (pas d'évolution de la répartition des financements, pas d'actions expérimentales, pas de réponses à des appels à projets) et une faible ouverture vers l'extérieur (pas de partenariats avec d'autres). Ce groupe est ainsi caractérisé par un certain "immobilisme", repli sur soi et une "passivité" à l'égard des stratégies.

Ces associations, sans positionnement stratégique et fonction politique, semblent s'être repliées sur leur fonction de gestion de financements publics. Elles reposent sur des pratiques gestionnaires et technocratiques liées à des structures démocratiques quasi-inexistantes. On pourrait qualifier ces associations de para-administration. Elles sont dans des logiques de mise en conformité et d'homogénéisation des comportements sans réelle maîtrise de leur devenir.

[294] En réalité, ils constituent dans la plupart des cas près de 100% de leurs ressources.
[295] Ceci n'exclue pas qu'elles y soient représentées par des instances de représentation collectives (collectifs inter-associatifs, union ou fédération d'associations).

3) Type C : L'association « installée »

Le troisième type identifié (au Sud du plan factoriel) est constitué d'associations de taille importante du point de vue économique : elles sont fortement professionnalisées (au moins 100 salariés pour la plupart) et concentrent des budgets très élevés (> à 5 millions). Ces associations ont connu un essor de leur activité économique. Elles ont été créées entre 1945 et 1975 pendant la période de croissance des Trente glorieuses qui a bénéficié au développement des équipements sociaux et médico-sociaux.

Ce sont également des associations représentatives qui présentent de fortes capacités mobilisatrices. Leurs adhérents sont des usagers ou anciens usagers (donc concernés par l'activité poursuivie par l'association). Elles admettent également des représentants des usagers dans le CA alors qu'au Nord, ils sont plutôt des sympathisants. A cela s'ajoute un nombre d'adhérents élevé pour ces associations (de 100 à 200 adhérents). Elles sont ainsi caractérisées par une plus grande mobilisation des membres dans le projet.

Elles sont présentes dans les instances de concertation auxquelles participent les financeurs. A ce rôle politique sont associées des stratégies (ou activités) de type politique (lobbying, développement du réseau d'influence). Ces stratégies politiques sont complétées par le développement de stratégies plus concurrentielles afin de leur apporter une position favorable sur le marché.

Elles développent en effet des stratégies de développement et de croissance (voire des stratégies expansionnistes) ainsi que des stratégies d'ouverture vers de nouveaux publics. On retrouve ici l'une des stratégies utilisées afin de limiter la dépendance à l'égard de l'administration et identifiée au chapitre précédent. Cette logique de diversification de l'activité s'accompagne d'une diversification des sources de financements. Leurs financements publics sont compris entre 50 et 80 % des budgets. Au sein de ces associations, les financements issus du marché sont plus importants que pour les autres associations (cas des services aux personnes). À travers la diversification de leurs activités, ces dernières recherchent un développement quantitatif et de nouveaux débouchés (ou parts de marché). Elles adoptent donc un mode de développement axé sur une logique d'activité[296].

[296] On se rapproche des types identifiés par KAMINSKI (1999). Il distingue en effet les associations « ruminantes » (ou « para-administratives »), non innovantes et non militantes, des associations « carnassières » (ou « para-entreprises ») qui exercent leur activité sur des segments du secteur marchand.

Elles répondent pour cela à des appels à projet et appels d'offre et développent également des compétences dédiées à l'innovation. Ce sont des associations « en mouvement » qui saisissent l'ensemble des opportunités (notamment financières) qui s'offrent à elles. La réglementation est ici perçue comme une opportunité de développement. Le profil type est celui de l'association d'aide à domicile ou encore la « grosse » association du champ du handicap.

S'il partage certaines caractéristiques avec le premier groupe (dynamique d'évolution, capacités de mobilisation), ce type d'associations s'en distingue néanmoins du point de vue des stratégies mobilisées. A côté des stratégies de type politique, elles développent également des stratégies axées sur la recherche de financements nouveaux et d'opportunités de développement économique. Leur positionnement stratégique articule donc à la fois des stratégies politiques et concurrentielle. Ces associations se positionnent donc sur un autre registre de développement qui semble leur assurer une position favorable au sein de l'arène politique.

4) Type D : L'association « en quête de reconnaissance » ?

Sur de nombreux aspects, ces associations sont proches du groupe B. Pour la plupart, ces associations ont été créées entre 1975 et 1995 et sont donc relativement récentes. Elles ont bénéficié de l'évolution des politiques sociales liée à la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales. Ce sont des associations institutionnalisées. Leur création s'est effectuée de manière concomitante à l'évolution des politiques sociales. Ce sont toutes des associations gestionnaires et professionnalisées. La majorité (sauf trois) comprennent moins de 50 adhérents dont le profil est essentiellement composé de sympathisants. Le bénévolat de terrain est quasi absent au sein de ces associations. Ce sont des associations de taille moyenne (entre 10 et 100 salariés pour la plupart). Des budgets moyens (entre 1 et 5 millions). Parmi ces associations, la part des financements public est également très importante (> à 80% des budgets).

Néanmoins, par rapport aux associations de type « passives » et isolées, ces associations entretiennent pour la plupart des partenariats avec d'autres (77,8 % des associations répondantes) et semblent ainsi plus ouvertes sur l'extérieur. De plus, au niveau des stratégies, elles présentent des profils mixtes. Certaines développent en effet des stratégies « intentionnelles », mettent en place des actions expérimentales et sont dans une logique de diversification des financements. Cette dynamique d'évolution est confirmée par l'évolution de l'activité (développement de l'activité en volume, diversification) ; ce qui leur confère une certaine place dans la sphère des négociations locales : elles négocient toutes (sauf une) avec

les autorités et sont majoritairement présentes dans les instances de concertation locales (66,7% de ces associations).

La situation de ce groupe mixte d'associations, ouvertes vers l'extérieur et en "balancement" entre différents registres de positionnement stratégique, semble être transitoire. Ainsi, par rapport au groupe précédent (associations « installées » du groupe C) qui s'inscrivait dans une logique d'expansion, elles se situeraient plutôt à une autre étape de développement, à savoir dans une phase de stabilisation et de consolidation de leur poids économique et politique. C'est pourquoi, nous les qualifierons d'*associations en quête de reconnaissance*.

Elles s'en distinguent également par leur génération, ce qui vient confirmer cette analyse. Alors que les associations du groupe C ont émergé entre 1945 et 1975, les associations de ce dernier groupe sont plus jeunes : près de 70% d'entre elles sont nées après 1975 et, parmi elles, 50% ont même émergé à la fin des années 1980, voire au début des années 1990. On constate également que ces associations sont positionnées sur des activités plus volatiles que celle des groupes B et C ; ces dernières œuvrant davantage sur les activités "fondamentales" de l'action sociale (gestion d'établissement d'accueil et/ou d'hébergement pour personnes âgées ou handicapés, enfants et adultes). Presque 40% de ces associations « en quête de reconnaissance » interviennent en effet dans le champ de la lutte contre les exclusions. Elles sont positionnées à ce titre sur des activités plus en phase avec les problèmes du moment, mais également plus « précaires » en termes de financements (insertion par l'activité économique ou hébergement d'urgence), ce qui rend logique leur dynamique.

9.1.3. Principaux enseignements de la typologie

Les groupes identifiés viennent d'abord confirmer la diversité des positionnements associatifs dans leur rapport aux pouvoirs publics, pouvant se situer schématiquement sur un continuum allant des comportements les plus isomorphiques au plus dynamiques. Cette analyse nous permet de tirer des enseignements relatifs à la manière dont ces groupes peuvent se compléter et, plus largement, quant à leurs atouts et limites pour les acteurs (1). Cette typologie met ensuite en évidence la complexité du processus interactif. Nous revenons dans un second temps sur les ingrédients ou les éléments les plus pertinents de ce processus. Sont dès lors identifiés les facteurs de légitimité associative et la manière dont ils s'articulent (2).

1) Des associations entre dynamisme et isomorphisme

La typologie que nous avons construite s'inscrit dans une démarche compréhensive et tente de montrer qu'il existe une pluralité de rapports à la fonction politique au sein des associations dans le champ des services sociaux et médico-sociaux. Les catégories obtenues reflètent en effet la diversité des combinaisons pouvant être mises en œuvre par les associations tant du point de vue des ressources mobilisées que des stratégies déployées.

Dans le contexte actuel, marqué par un mouvement de mise en concurrence accrue des associations sur fond de rationalisation des dépenses publiques, cette différenciation dans les positionnements associatifs est d'autant plus remarquable. Elle permet de mettre en évidence les marges de manœuvre et de liberté, individuelles et collectives, dont disposent les associations face à ce processus. Sous l'effet des pressions isomorphiques, ces évolutions de leur contexte auraient en effet plutôt tendance à homogénéiser leurs logiques de fonctionnement, vers l'adoption de comportements proches des entreprises marchandes ou du secteur public. Néanmoins, alors que les unes, caractérisées par un certaine « immobilisme », semblent paralysées par les évolutions en cours, d'autres associations semblent à l'opposé davantage en capacité de se saisir des opportunités réglementaires et de composer avec les contraintes de la rationalisation. Dès lors, les associations répondent différemment aux contraintes des ressources. Face à des évolutions environnementales proches, les comportements associatifs sont variables, oscillant entre différenciation et isomorphisme.

Notre analyse confirme ainsi la nécessité de déplacer le regard du niveau des institutions au niveau des organisations. L'adoption d'une approche plus « micro » révèle en effet une plus grande hétérogénéité des comportements associatifs. Comme le souligne certaines approches qui tentent de dépasser les théories centrées seulement sur les mécanismes de l'isomorphisme, il convient d'examiner les processus internes aux organisations (RAMANATH, 2009) et d'aller au-delà des approches macro-institutionnelles de l'isomorphisme (ZUCKER, 1977, 1986) à travers l'étude des stratégies organisationnelles. L'analyse de chaque réponse des associations aux pressions isomorphiques – à travers l'étude des stratégies déployées – révèle ainsi un univers plus hétérogène de réponses associatives. Dès lors, des stratégies se confrontent et sont en tension pour gérer des relations plus coopératives avec l'environnement.

Cette typologie met ainsi en lumière le champ des stratégies possibles pour les associations, qui traduisent des choix ou modes de développement différents. Elle révèle ainsi l'hétérogénéité des associations dans leur dynamique d'évolution. Elle sous-tend par conséquent que les

associations ne sont pas « enfermées » dans des catégories figées mais qu'elles peuvent passer d'une logique ou d'un type à un autre. En effet, même si l'analyse factorielle repose sur des données statiques et n'envisage qu'un seul point dans le temps, nous avons pu observer des variables discriminantes traduisant la dynamique et l'évolution. Ainsi, l'inscription de certaines associations dans des logiques d'évolution, qu'elles visent le développement et l'expansion de l'activité ou sa consolidation, laissent à penser qu'il y a des migrations voire des jeux possibles entre ces différentes formes de positionnement.

Les associations peuvent en effet chercher à évoluer vers des positionnements plus adaptés à leur projet. Ainsi, chaque positionnement contient des atouts et faiblesses qu'il convient d'analyser. Par exemple, même si elle peut constituer une force en termes de reconnaissance et d'acquisition de marges de manœuvre, l'accroissement de la taille peut devenir un facteur de fragilité si les associations ne sont pas suffisamment structurées et armées pour affronter la gouvernance plus complexe qui en découle. Ainsi, une croissance trop rapide et un développement non maîtrisé pourraient remettre en cause la pérennité des associations et entraîner des conséquences négatives sur leurs performances économiques et politiques (risque de dispersion et perte de lisibilité du projet d'ensemble, dégradation de la structure démocratique, déconnexion entre structure professionnelle et militante, difficultés à relier l'action économique et les valeurs défendues…). Afin de s'inscrire dans ce mouvement, les associations doivent donc reposer sur des ressources et une base de compétences suffisamment solide. Une période de stabilité et de sécurisation interne peut dès lors s'avérer bénéfique pour leur pérennisation. Dans ce cadre, même si les « immobilistes » peuvent courir le risque de devenir de simples opérateurs fonctionnels dans la mise en œuvre des politiques sociales ou de s'inscrire dans une logique de mise en conformité déconnectée de sens (en se contentant d'une mise en œuvre à *minima* des « contraintes » légales), il y a aussi parmi elles des associations prudentes, qui ne seront pas nécessairement perdantes à moyen terme.

En outre, la richesse du positionnement diversifié des associations peut également permettre une division du travail entre elles, y compris dans leurs rapports aux pouvoirs publics. Ainsi, plutôt que de les appréhender de manière opposée, sans aucune forme possible d'échange et de dialogue entre eux, cette analyse invite au contraire à envisager qu'une complémentarité puisse exister entre ces différentes formes de positionnement. En effet, les positions « avancées » et provocantes, ou d'autres plus « médiatrices » des unes et des autres, peuvent servir à toutes, ce qui vient nuancer l'isomorphisme des associations plus « prudentes », même s'il est à l'œuvre. Dans ce cadre, les associations en « quête de reconnaissance » peuvent par exemple permettre,

à travers leur position sur des activités et problématiques émergentes, de défricher des besoins en testant les réponses à y apporter. Les associations « installées », grâce aux compétences et à l'expertise dont elles disposent, peuvent également jouer ce rôle de « médiatrices », tant en expérimentant des réponses nouvelles qu'en adoptant des techniques d'intervention méconnues. Elles créent ainsi les conditions d'émergence de nouveaux marchés et participent à la création de savoirs pratiques pour y répondre (NOGUES, 2010). Ces nouvelles compétences et savoir-faire seront ensuite transférables à d'autres, via notamment les réseaux ou instances fédératives, qui peuvent jouer un rôle de relais ou d' « accélérateur » dans la diffusion de l'information. De la même manière, certaines associations peuvent ne pas avoir les moyens d'élaborer ou de porter directement une parole politique et choisir de déléguer cette fonction à d'autres plus « armées », et peut-être plus légitimes auprès des pouvoirs publics, le temps nécessaire pour consolider leur activité et leur projet politique, à travers notamment la mobilisation de leur membres autour du projet associatif.

A un autre niveau, divers enseignements peuvent être tirés de cette typologie concernant les facteurs de légitimité associative.

2) La construction de la légitimité associative : un processus complexe

Notre analyse montre d'abord que le rôle politique résulte de l'agrégat d'un ensemble de caractéristiques (ou ressources) et de stratégies (qui vont s'articuler autour de leur acquisition). La conjonction de cet ensemble d'éléments semble favoriser (si ce n'est garantir) la participation politique (groupe C).

Des activités politiques nécessaires mais insuffisantes

La participation politique est d'une part associée à la présence d'une stratégie de type politique développée en vue d'influencer directement l'action des décideurs publics ou d'accroître le pouvoir d'influence de l'association (actions de lobbying, développement du réseau d'influence, forte présence dans les instances de concertation locales). À elles seules, les stratégies de type politique sont néanmoins insuffisantes pour garantir la légitimité associative. En effet, les associations non gestionnaires en mouvement (groupe A) ne sont pas forcément représentées au sein des instances de concertation locales alors même qu'elles sont très "actives" politiquement. Des stratégies de type « concurrentielles » (développées sur le marché) peuvent en effet venir compléter la stratégie politique des associations et venir leur apporter un certain « avantage institutionnel » par rapport aux autres (Groupe C). Ces deux

types de stratégies interagissent donc dans le sens d'un effet levier des premières sur les secondes.

Des facteurs exogènes : secteur d'intervention et mode de régulation

Dans une certaine mesure, notre typologie met en évidence des logiques sectorielles dans les choix de développement et les capacités de positionnement stratégiques des associations, pouvant notamment être liées au mode de régulation dont elles font l'objet[297]. En effet, les associations qui se situent sur des pans d'activités plus concurrentiels (secteur de l'aide à domicile par exemple) se lancent dans des stratégies de croissance, à l'opposé de celles qui évoluent dans le cadre de logiques tutélaires plus prégnantes (handicap, enfance, personnes âgées). Ces dernières ont plutôt tendance à se retrouver dans des logiques d'homogénéisation des comportements. Néanmoins, le secteur d'intervention ne suffit pas à déterminer les stratégies et les capacités politiques. On retrouve en effet des associations d'un même champ d'activité dans des groupes différents. Alors que de nombreuses recherches mettent en avant le caractère fortement déterminant des secteurs d'intervention, ce travail vient dès lors confirmer l'existence de logiques et positionnements transversaux à l'ensemble des sous-secteurs de l'action sociale ; ce qui vient confirmer l'intérêt d'appréhender les associations productrices de solidarités dans leur ensemble et leur diversité. Des facteurs endogènes aux associations rentrent dès lors en ligne de compte.

Des facteurs endogènes, une combinaison de ressources et de stratégies

La légitimité dépend de la capacité à mobiliser leurs ressources. Ainsi, il ressort de notre analyse qu'il ne suffit pas de développer certaines stratégies, encore faut-il avoir les ressources suffisantes en interne pour être présentes. En effet, le rôle politique semble d'une part être corrélé à la représentativité i.e. aux capacités de mobilisation de l'association autour de son projet. Il est donc associé au dynamisme de la vie associative. L'importance du niveau politique (à côté de la dimension technique lié à la gestion de structures) semble ainsi être à l'origine de la capacité de positionnement stratégique des associations et, par extension, de leur audience politique.

[297] Nous noterons que la formation des axes est relativement peu sensible à la dimension territoriale. Nous reviendrons sur ce point dans la conclusion générale de la thèse.

La légitimité associative semble également être favorisée par la « masse » que représente l'association en termes de poids économique. L'audience politique est en effet quasi assurée pour les associations de très grande taille (Groupe C). L'augmentation de la taille entraîne une dépendance autour de sa propre entité et permet ainsi à l'association de se rendre incontournable pour l'administration. Contrairement à une idée souvent répandue, le développement d'activités économiques n'effacerait donc pas automatiquement la dimension politique d'une association. Ainsi, le poids économique des associations semble au contraire leur fournir une « rente politique ». Néanmoins, celle-ci n'est pas garantie dans le temps. En effet, l'ouverture à la concurrence et les mouvements de concentration/restructuration qui affectent le champ des services sociaux sont susceptibles de remettre en cause leur position a priori dominante. Celle-ci est en outre menacée par le souhait des pouvoirs publics de réduire leur dépendance aux associations. Ainsi, les grosses associations ne sont pas toujours souhaitées par les pouvoirs publics, en raison des risques d' « abus de position dominante » (NOGUES, 2010), notamment dans la détermination des coûts et tarifs d'intervention. Les associations doivent donc entretenir en permanence leur capacité à passer des alliances.

Si le poids économique d'une association semble ici être une donnée qui favorise la reconnaissance politique, il est également le résultat de stratégies (de type concurrentielles notamment). Aussi, l'accroissement de la taille semble être facilité par la reconnaissance politique. On constate en effet que ce sont les associations qui négocient avec les autorités qui poursuivent leur stratégie de croissance (Groupe C). Au final, la reconnaissance politique peut ici être perçue comme une ressource "opérationnelle" puisqu'elle permet à l'association de poursuivre sa stratégie de croissance et de continuer à s'agrandir (car des stratégies de type volontaristes persistent). Cette analyse confirme la nécessité d'aller au-delà des approches en termes d'isomorphisme même si elles conviennent pour analyser le comportement de certains groupes identifiés (Groupe B). En effet, alors que pour les approches fondées sur l'isomorphisme, la légitimité est acquise par la mise en conformité (DIMAGGIO & POWELL, 1983) ; nous considérons que la légitimité doit également être perçue comme une ressource permettant de poursuivre sa stratégie, de la même manière que dans la théorie de la dépendance à l'égard des ressources (PFEFFER & SALANCIK, 1978). Le poids politique d'une association est donc à la fois le résultat d'une stratégie et ce qui permet une stratégie (de croissance notamment).

Les différences entre associations en termes de caractéristiques ont donc des conséquences sur leur reconnaissance politique. De cette façon, on se rend compte que la sécurisation du cadre

associatif reste vitale pour l'émergence et le déploiement d'innovations et plus largement, pour permettre la participation politique. Des évolutions trop rapides seraient dès lors susceptibles de paralyser les initiatives. L'ancienneté des structures les plus « actives » témoigne de ce phénomène. Ce sont en effet les associations les plus anciennes et représentatives, qui disposent d'une certaine assise financière qui sont le plus en capacité d'agir dans l'espace public. De cette façon, la capacité de se rendre acteur dans l'espace public semble en outre être liée à des étapes différentes du développement des associations.

Notre analyse montre également que la capacité de positionnement stratégique d'une association est liée à son indépendance financière. Il apparaît en effet que plus les financements publics croissent, moins les stratégies sont en mesure de se déployer. Des financements publics trop importants risquent ainsi de limiter leurs marges de manœuvre et d'entraîner un certain "immobilisme".

Enfin, cette analyse souligne que la mise en œuvre de stratégies de coopération externes avec les acteurs de leur champ organisationnel augmente les chances de succès des associations dans le processus de participation politique.

Par conséquent, l'acquisition de la légitimité politique semble résulter de la combinaison de stratégies, de type politiques et concurrentielles (destinées à acquérir les ressources suffisantes) et de ressources. La construction du rôle politique est ainsi un processus complexe sans cesse à entretenir. Effectivement, la quête de reconnaissance n'est pas forcément corrélée aux jeunes associations. Au contraire, le développement de stratégies est surtout le fait d'associations déjà présentes politiquement.

9.1.4. Apports et limites de la typologie pour une analyse des interactions

L'un des principaux apports de la typologie élaborée est de vérifier l'hypothèse de départ d'un lien entre la fonction politique des associations et leurs caractéristiques organisationnelles, elles-mêmes associées à des types de comportements stratégiques. Elle fournit ainsi des éléments de réponse sur les facteurs déterminants de la fonction politique des associations. De cette façon, elle démontre que l'analyse de l'interaction doit passer par une prise en compte du niveau organisationnel, à côté du niveau macro ; ce qui la démarque des approches uniquement centrées sur l'analyse des modes de régulation publique à l'égard des associations.

Elle s'intéresse ainsi au niveau « *bottom up* » de la relation associations/pouvoirs publics en se penchant essentiellement sur les processus stratégiques déployés par les associations afin

d'activer leur capacité à se rendre actrices de la régulation locale. Elles vont jouer pour cela sur le développement ou la consolidation de leurs ressources stratégiques, que certains qualifieront de « ressources politiques ». Comme nous avons pu le montrer au *chapitre 8*, il s'agit d'acquérir un avantage institutionnel par rapport aux autres associations mais également de se rendre incontournables aux yeux de l'administration et de contrebalancer les rapports de pouvoir et de dépendance.

Cette analyse factorielle permet dès lors de se pencher sur les processus déployés par les associations pour activer ou préserver leur fonction politique. Elle permet en outre de les situer par rapport à cette dernière.

Néanmoins, la participation politique n'est appréhendée ici qu'à travers les capacités d'innovation sociale, premier niveau d'encastrement politique des associations, ainsi que par la présence au sein des instances de concertation locales. Par conséquent, cette analyse seule ne permet pas d'aller au-delà et de se pencher précisément sur ce qui se joue au sein de ces instances. En d'autres termes, rien n'est dit sur ce que produit l'interaction et notamment sur le rôle et la contribution effective des associations au sein de ces espaces. Pour cela, une analyse comparative plus poussée des lieux d' « interface » entre l'État et les associations serait intéressante à mener, à la manière de PROULX et al. (2005). Cela nécessiterait de réaliser une étude d'expériences au cas par cas des processus de construction des normes.

Cela dit, en nous appuyant sur nos observations couplées aux témoignages d'acteurs, et en allant au-delà des analyses factorielles, certains éléments de réponses sur la portée réelle de l'interaction se dégagent à ce stade de ce travail. C'est ce que nous monterons au point suivant qui reviendra sur la notion d'interaction, en en faisant émerger les principales caractéristiques (9.2).

Suivant la même logique, et concernant le volet descendant (ou *« top down »*) de la relation pouvoirs publics / associations, cette typologie ne permet pas d'établir un lien direct entre les différents type de contraintes normatives émanant de la puissance publique (concurrentielles, coercitives) et les modèles stratégiques mis en évidence. Toutefois, l'aspect « contrainte publique » émerge de manière indirecte de cette analyse, à travers les types de comportements stratégiques. On voit bien en effet au regard de ces groupes que les comportements stratégiques déployés par les associations s'inscrivent en conformité avec les nouvelles références que ce cadre normatif leur impose (dont nous avons pu dégager les grandes lignes au *chapitre 5*), à

savoir ceux de la recherche d'efficience et d'atteinte d'une « masse critique », l'ouverture et les rapprochements avec d'autres ou, *a minima*, la mise en conformité au cadre réglementaire.

En outre, la part des financements publics dans les budgets reflète également, et de manière indirecte, la proximité à la puissance publique et, par corollaire, le degré de formalisation des rapports à la puissance publique (qui peut être déduit de la part des financements publics dans les budgets associatifs). En définitive, les types identifiés eux-mêmes reflètent le niveau d'institutionnalisation et/ou le type de normes auxquelles sont soumises les associations, ce qui est confirmé par l'apparition des secteurs d'intervention dans cette analyse (qui, comme nous l'avons vu, sont plus ou moins normés).

Dans ce cadre, ce sont les champs les plus normalisés qui, nous l'avons vu, sont le plus susceptibles de laisser place à des phénomènes d'isomorphisme et d'homogénéisation des pratiques *(chapitre 9)*, dans le sens d'une plus grande bureaucratisation de ces dernières, laissant peu de place à l'innovation et la créativité. Toutefois, cette typologie montre que dans l'homogénéisation des pratiques, il y a des trajectoires différentes. En effet, alors que les types B et D semblent être soumis aux mêmes conditions environnementales, leurs comportements diffèrent, vers plus ou moins de dynamisme.

9.2. UNE INTERACTION PLURIELLE : PORTEE, CONTOURS ET IMPLICATIONS THEORIQUES

Au-delà de l'analyse des groupes identifiés dans le cadre de cet exercice statistique, quels enseignements pouvons nous tirer sur la notion d'interactions au regard de l'ensemble de ce travail ? Quels en sont les traits principaux ? Finalement, comment se traduit réellement l'interaction ? Quelle est sa nature est sa portée ? Quel rôle peuvent avoir les associations dans la construction des politiques sociales au-delà de leur mise en œuvre ? En d'autres termes, comment l'interaction s'exprime-t-elle et que produit-elle ? Le développement suivant tente de rediscuter la notion d'interaction en mettant en évidence ses traits principaux.

9.2.1. L'interaction ou l'importance de l'historicité de la relation

Alors que les théories économiques tendent à « naturaliser » le statut de l'association, la prise de recul par rapport à l'histoire constitue une valeur ajoutée dans l'analyse des relations entre associations et pouvoirs publics. Cette dimension émerge de différentes manières dans ce travail et confirme l'importance de sa prise en compte pour une analyse en termes d'interaction.

Cette analyse montre d'abord que les groupes identifiés ne sont pas définitivement figés dans le temps mais les associations peuvent passer de l'un à l'autre, selon les rapports de pouvoirs et de dépendance, soit vers l'acquisition de plus de marges de manœuvre et l'accroissement du rôle politique, soit vers leur affaiblissement[298]. La variable temporelle est donc ici primordiale pour avoir une vision complète du processus interactif.

La typologie que nous avons élaborée vient ensuite confirmer le lien entre l'ancienneté et les positionnements associatifs. Le rapport à la fonction politique d'une association est incontestablement influencé par son ancrage historique. Il est le résultat de liens aux pouvoirs publics qui se sont formalisés avec le temps et des associations plus récentes n'ont pas acquis le même niveau de repérage et de reconnaissance.

Les groupes identifiés par la typologie mettent enfin en évidence l'importance du contexte historique d'émergence dans la relation aux pouvoirs publics. En effet, les deux périodes significatives que nous avons identifiées dans l'analyse de l'évolution de la régulation du champ social et médico-social *(chapitres 4 et 5)* se retrouvent dans les comportements associatifs. Elles caractérisent des relations différentes aux pouvoirs publics. Ainsi, les associations « installées » (groupe C) ont émergé pour la plupart durant la période d'expansion d'après-guerre (de 1945 à 1975) qui, comme nous l'avons vu, a été propice au développement des associations grâce à l'avènement de l'État-providence. Ce groupe d'associations installées semble donc s'être saisi de ce contexte favorable comme opportunité pour renforcer leur solidité et préserver une certaine « avance » sur les autres. Il fait preuve d'une capacité à développer de nouveaux projets tout en étant présent sur la scène des négociations locales, ce qui leur procure des marges de manœuvre plus importantes. À l'opposé, les associations nées après 1975 ont une autonomie plus limitée mais sont surtout moins actives en termes de stratégies. La crise de l'État-Providence a engendré une régulation plus complexe, marquée par un cadre règlementaire plus contraignant pour les associations. La différence dans les modes de régulation à l'œuvre au cours de ces deux périodes significatives se perçoit donc, bien qu'à des degrés divers, dans les trajectoires de chaque association. Comme nous avons pu le montrer dans le seconde partie de cette thèse, les politiques publiques et les modalités d'évolution de l'État providence ne sont pas les mêmes dans les deux périodes. Ainsi, la naissance de la relation aux pouvoirs publics ne se fait pas dans les mêmes conditions. Les compétences administratives, tout en restant modestes et limitées, sont moins juridiques qu'économiques ou

[298] Néanmoins, ces « migrations » ou passages d'un type de positionnement à un autre ne sont pas systématiques.

orientées vers la recherche d'efficience dans la seconde période. De même, les compétences des acteurs associatifs qui sont convoquées sont davantage gestionnaires et moins tournées vers la prise en charge et l'intervention sociale. Ainsi, cette distinction conduit à fractionner l'ensemble des associations de solidarité selon leur génération.

9.2.2. L'interaction, différents niveaux de négociation pour les associations

L'interaction nécessite d'étudier précisément l'influence de l'action associative sur les prérogatives de la puissance publique. Elle implique dès lors qu'un changement soit opéré et qu'il y ait transformation d'une situation. Dans la réalité, les associations interfèrent sur l'action des pouvoirs publics à différent niveaux.

1) Le niveau de l'application des normes

Le premier niveau de l'interaction se situe au niveau individuel de l'association, qui va négocier directement avec les autorités sur sa propre activité. La négociation va alors porter soit sur la mise en place de projets nouveaux suivant les besoins et évolutions de la demande des territoires (développement de nouveaux services ou modes de prise en charge, projets de création ou d'extension de places, dossier CROSMS, projets d' investissements, de construction, de réhabilitation des locaux…), soit sur les modalités de gestion ou d'organisation afin d'adapter les moyens aux évolutions de la demande : création de groupements, mise en place de nouveaux financements ou pérennisation des financements existants via la négociation de CPOM par exemple, ajustements quantitatif et qualitatif des ressources humaines (négociations sur l'augmentation de la masse salariale ou encore sur le développement de politiques RH de type plan de formation ou GPEC).

Dans la pratique, c'est à ce niveau que l'interaction se traduit le plus souvent, à savoir au niveau de l'application des normes. Dans ce cadre, l'interaction se limite à des formes d'ajustements dans l'application des normes ; normes qui, elles, ne changent pas. Ce niveau est celui qui est évoqué en premier lieu, presque spontanément, par les dirigeants associatifs, lorsque nous les interrogeons sur l'objet de la négociation avec les autorités. Par exemple,

Édictées par les politiques au niveau local ou national, ces dernières font l'objet d'une renégociation au niveau associatif, tant individuel qu'inter-associatif. L'action fait alors l'objet d'une redéfinition et d'aménagements par les acteurs. Dans ce cadre, les associations n'agissent pas sur les politiques elles-mêmes mais sur leur mise en œuvre. Au regard de nos observations, nous pouvons affirmer que c'est ici que se trouve la forme la plus répandue de l'interaction.

Nous verrons au point 3 ci-dessous que c'est à ce niveau de négociation que peuvent également se mettre en place des formes de réappropriation ou de *re-construction* des normes par les acteurs associatifs, lorsque ceux-ci les manipulent à leur propre avantage, ce qui vient limiter leur perte d'autonomie.

2) Le niveau de la co-construction des normes

Mais la négociation peut également se situer au niveau institutionnel dans la co-construction des normes, en amont de leur application par les acteurs. Cette co-construction peut se mettre en place d'une part à travers l'institutionnalisation de pratiques sociales innovantes, expérimentées ou impulsées au niveau associatif, en débouchant sur leur inscription dans les orientations des politiques au niveau local ou national. D'autre part, elle peut se traduire par une participation associative à la définition des normes et règles du jeu régissant les rapports entre associations et pouvoirs publics. Les associations vont donc jouer soit sur les normes (concurrentielles, coercitives…) et donc sur la nature des relations, soit sur la nature des activités et des services rendus.

L'interaction implique dès lors, à la différence des théories axées sur la complémentarité, de dépasser une simple implication dans l'opérationnalisation et la mise en œuvre des politiques, qui pourraient avoir été élaborées par l'État seul. Elle signifie que les associations peuvent également être associées à leur élaboration et participer ainsi à leur co-construction. Nous rejoignons VAILLANCOURT (2008) qui insiste sur la distinction entre la « co-production » des politiques et la « co-construction », qui se situe quant à elle au niveau institutionnel.

Il est donc important de considérer que, de manière paradoxale, les associations peuvent se situer dans la co-construction des normes, y compris de celles que les discours associatifs rejettent, ou tout au moins dénoncent en invoquant une atteinte à leur autonomie. Les associations ont pu par exemple jouer le jeu de l'encadrement ou de la contractualisation, en demandant que soient mis en place des schémas, des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ou encore en plaidant en faveur de l'extension du régime de l'autorisation issus de la loi du 2 janvier 2002 à un nombre toujours plus important de services. Auparavant, les associations avaient d'ailleurs encouragé la refonte du système antérieur et largement accompagné la mise en œuvre de cette loi afin de protéger les usagers et de rendre le système plus cohérent. De cette façon, et dans le cadre de négociations, elles se sont inscrites dans des logiques ambivalentes d' « institutionnalisation concertée » (BRIAND & *al.*, 2004, p30) à travers l'acceptation de normes et de diverses mesures de contrôle restreignant leur autonomie

mais leur assurant en retour certains avantages : stabilité financière, meilleures conditions de travail pour les salariés…

Encadré 17 : Un exemple local d' « institutionnalisation concertée » : Aide à domicile et préférence pour le régime de l'autorisation

L'expérience de la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne (dite « Loi Borloo ») dans le département du Gard fournit un exemple de mobilisation associative orientée sur la défense d'un cadre réglementaire *a priori* plus contraignant pour les acteurs. Elle instaure en effet, pour les structures prestataires proposant des services d'aide et d'accompagnement à domicile destinés aux personnes âgées ou aux personnes handicapées, un « droit d'option » entre deux procédures : l'application de la réglementation prévue par le code de l'action sociale et des familles (« autorisation » délivrée par le Conseil général du département d'implantation de la structure) ou bien celle, plus souple, de l' « agrément qualité » relevant du code du travail[299]. Bien que le régime d'autorisation issu de la loi de 2002 s'avéraient plus contraignant pour les associations (tarifs fixés par l'autorité ayant délivré l'autorisation, volume d'activité limité par une « capacité » maximum mesurée en volume horaire, obligation de mise en place une double procédure d'évaluation, exigences de qualification des personnels, obligation de mise en place des outils de protection des droits des usagers), les associations de ce département ont délibérément opté pour l'entrée dans le régime de l'autorisation.

Jusqu'à cette date, la majorité des associations fonctionnaient encore sur la base d'un système de double agrément (agrément simple et qualité) issu des deux lois sur les emplois familiaux des années 1990. « *Avant, tout le monde existait mais nous n'étions pas autorisés au sens de la loi 2002-2, nous étions dans cette procédure d'avant la loi 2-2 c'est-à-dire pas tarifés, etc… C'était mieux, c'était moins encadré. On appliquait le tarif CNAV qui était nettement supérieur et voilà* ». Même si la loi du 2 janvier 2002 avait intégré les services intervenant auprès de publics fragiles[300] dans son champ d'application, ils disposaient d'un délai de 5 ans pour régulariser leur situation au regard des dispositions de cette loi (obtenir l'autorisation du Conseil général et être ainsi tarifées l'année suivante), ce qui explique que les services se soient engagés que très lentement dans cette procédure.

En 2005, le choix de l'entrée dans le régime de l'autorisation a d'abord été impulsé par une minorité d'entre elles, relayées ensuite par l'Uriopss, pour finalement « convaincre », non sans se heurter au départ à des réticences, l'ensemble des associations du département qui intervenaient auprès de populations fragiles : *« Je pense que les grosses associations ne voulaient pas y aller et en janvier 2005, on a eu une réunion exceptionnelle. Le directeur de l'URIOPSS est venu parce qu'il a vu qu'on commençait à dire « on va y aller, on va y aller ! ». Donc il a réuni en urgence les grosses et nous a demandé « alors qu'est-ce que vous allez faire ? » et nous, on a répondu « ça y est, c'est bon, les dossiers sont faits donc on part !» et les gros ont suivi mais ils n'avaient pas envie. Ils se battaient pour dire « non,*

[299] Il est délivré par le préfet du département après instruction du dossier par la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (aujourd'hui supprimée au profit de la DIRECCTE qui comprend une unité territoriale par département).

[300] Sont considérés comme publics fragiles les enfants de moins de trois ans et les personnes âgées de soixante ans et plus, personnes handicapées ou autres personnes (les personnes rencontrant une difficulté temporaire), dès lors qu'elles ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité, favorisant leur maintien à domicile (CHANU, 2007).

il ne faut pas y aller ! » et nous, on disait « si, on fonce, on y va ! ». Et donc du coup, tout le monde y est allé… » (Directeur de l'association AAD30#2). Cette revendication a ensuite été portée par l'URIOPSS auprès du Conseil Général : *« L'Uriopss a poussé le département à un certain nombre d'options et d'orientations. Au départ, il y a des gens qui freinaient un peu. Mais dès lors que vous avez convaincu le CG qu'effectivement ça peut être une bonne idée et que vous avez aussi influencé le CG sur les méthodologies pour y arriver, c'est plus facile derrière. Parce que quand le CG après dit : " maintenant, on y passe tous", et bien vous y passez. Nous sommes passés en CROSMS en juin 2005 (…), tout le monde y est passé en même temps. Quand le CG nous a convié en nous disant : "Maintenant, il faut y aller, vous nous déposez dans trois semaines le dossier CROSMS", tout le monde y est allé parce que ça nous a paru à un moment important de le faire. »* (Directeur de l'association AAD30#1).

C'est la sécurisation du cadre de leur action qui est avant tout avancé pour justifier le choix de ce cadre réglementaire. Il est en effet perçu comme un espace de régulation et de survie face à la concurrence : *« Cela nous paraissait être un espace de survie pour les structures parce que source de régulation, et notamment autour des questions de capacité*. » Ainsi, le fait d'être autorisées sur des « capacités » garantie la réalisation d'un certain niveau d'activité, ce qui devait permettre d'éviter les fluctuations, sources d'instabilité des personnels notamment : *« Dans une institution "en dur" de 18 lits, il y a du personnel afférent à 18 lits. Nous on a de l'activité, l'activité elle augmente donc on a du personnel qui augmente, si l'activité diminue, on licencie le personnel. »* De la même manière, pour cet autre directeur, entrer dans le régime de l'autorisation, constituait *« une façon de réguler, d'éviter une concurrence sauvage, pure et dure*. (…) *Aujourd'hui, une association qui, par exemple, n'appliquerait pas un certain nombre d'éléments de la convention collective peut sortir un tarif moindre et si cette association sort un tarif moindre, on sait bien que les gens seront plutôt enclins à prendre des heures là sans savoir ce qu'il y a derrière. Y a-t-il de la formation ? Y a-t-il de la qualification ? Y a-t-il application de la modulation?"* (Directeur général de l'association AAD30#1).

Pour ces associations, cette régulation devait permettre de rendre leurs fonctionnements plus cohérents entre eux et d'arriver ainsi peu à peu à une convergence leur permettant notamment de faire reconnaître dans leurs tarifs un certain nombre d'éléments communs à prendre en compte (modulation du temps de travail, application des conventions collectives, logique de professionnalisation, mise en œuvre de la question de la certification ou d'une démarche qualité à minima, intégration d'éléments de modernisation des services).

En outre, des normes peuvent avoir été co-construites au niveau national par les acteurs associatifs et être perçues comme étant imposées « par le haut » et de manière contrainte au niveau local. L'étude en parallèle du niveau national (où des marges de manœuvre peuvent avoir lieu à travers la participation à la conception des politiques) permet de relativiser la perte d'autonomie au niveau local. L'interaction se joue donc à différents niveaux qu'il est important de considérer à l'intérieur d'un même cadre d'analyse. Nous pouvons en déduire que dans le cadre de l'interaction, l'État est lui-même pluriel. Ceci s'inscrit de manière logique dans un

contexte d'éclatement des centres de pouvoir ou de gouvernance publique « multi-niveaux »[301]. Par conséquent, l'interaction ne se réalise pas entre deux "blocs" unifiés, à savoir l'État d'un côté et le secteur associatif de l'autre ; mais ces deux ensembles peuvent fonctionner de manière fractionnée. Dans ce cadre, certains niveaux sont plus ou moins sensibles à l'interaction.

Ce compromis reposant sur une participation en amont à l'élaboration des normes contribue par conséquent à nuancer la perte d'autonomie souvent attribuée à l'institutionnalisation. Toutefois, une analyse limitée à ces deux niveaux conduirait à négliger l'un des effets induit de l'interaction, à savoir les processus de réappropriation des normes par les acteurs associatifs. Des jeux avec les contraintes peuvent en effet se mettre en place; ce qui vient là encore nuancer la perte d'autonomie. En effet, les normes peuvent être vécues tantôt comme des contraintes, tantôt comme des opportunités et laisser place à des processus de différenciation.

9.2.3. La réappropriation/ « re-construction » des normes, un processus de différenciation

L'application des normes peut en effet laisser place à des processus de différenciation qui se manifestent à travers différentes formes de réappropriation par les acteurs. Ainsi, des normes a priori homogénéisantes, entraînent des pratiques différentes entre associations, ce qui leur permet d'une part de se distinguer entre elles et, d'autre part, par rapport aux autres opérateurs non associatifs, à savoir à l'État et les organisation privées à but lucratif (en mettant par exemple en avant les spécificités de la gouvernance associative dans l'application de certaines normes coercitives). Elles vont ainsi détourner à leur profit certains dispositifs marchands ou contractuels. Bien que ce processus soit moins évident à percevoir, nous pouvons constater que dans ce cadre, les associations n'appliquent pas les normes en tant que telles (dont l'objectif affiché va être l'optimisation des ressources par exemple ou la réalisation d'économies), mais elles les utilisent comme une opportunité pour leur propre développement. Pour certaines associations, les processus contraignants vont alors devenir des atouts concurrentiels. Elles s'éloignent en cela des objectifs recherchés par l'administration. Ainsi, de la même manière que SEGRESTIN (1997) qui a montré l' « ambivalence » des instruments de gestion (normes de gestion et d'assurance de la qualité) dans les firmes industrielles, nous pouvons affirmer que des processus de réappropriation des normes se font jour dans les associations. Selon cet

[301] Cette multiplicité des échelons de pouvoir et de décision, à l'origine d'une extrême complexité du paysage administratif dans le champ des politiques d'aide et d'action sociales, a pu être mise en évidence au chapitre 4.

auteur, les normes créent des situations paradoxales. En effet, *« un standard peut, contre toute attente, assurer une fonction de différenciation »*. A priori homogénéisantes, les normes révèlent finalement des processus de différenciation des firmes entre elles. En se penchant sur leur condition de mise en œuvre, il constate que des « apprentissages » se développent *« en lien avec les objectifs spécifiques de la firme »*, dans une perspective « opportuniste ». Il met dès lors en évidence la malléabilité de ces normes sur le terrain et montre qu'au contraire, les prescriptions organisationnelles ne brident pas les stratégies des firmes. Un tel processus se retrouve au sein de nos associations. L'usage fait par les associations des procédures d'évaluation de la qualité imposées par la loi de 2002 pourrait illustrer cette réappropriation. Alors qu'elles peuvent être vécues par certaines associations comme un processus contraignant de contrôle, d'autres s'en saisissent comme occasion de réinterroger les pratiques et le projet associatif. De cette façon, alors même que l'objectif implicite de l'administration à travers la promotion des GCSMS réside dans la réalisation d'économies et l'optimisation des ressources, certaines associations utilisent ces formules de coopération afin de se doter en commun de nouvelles compétences et/ou professions qu'elles ne parviendraient pas à se procurer isolément. Dans ce cadre, plutôt que d'être source d'économies, elles engagent plutôt des dépenses nouvelles. Ainsi, elles changent d'échelles d'action et de capacité d'influence.

Par conséquent, notamment en fonction des ressources et des types d'organisation, les normes peuvent tantôt être vécues comme des contraintes, tantôt comme des opportunités. De plus, la perte d'autonomie est à relativiser dans la mesure où nous sommes face à certaines pratiques (ou normes) de contrôle que les associations ont contribué à construire.

9.2.4. L'interaction, un mode sélectif

Quels que soient les modes concernés, qu'ils reposent sur la co-construction des normes, leur adaptation ou réappropriation, l'interaction peut exister. Néanmoins, dans tous les cas, elle privilégie certains acteurs. Les associations sont ainsi caractérisées par une inégalité dans la représentation. D'une part, les pouvoirs publics favorisent certains types ou groupes d'acteurs et, d'autres part, les associations, via leurs stratégies, peuvent monopoliser la co-construction, l'adaptation ou la réappropriation.

Au terme de ce travail, nous pouvons ainsi affirmer qu'en raison des évolutions actuelles de la réglementation, la négociation des politiques elles-mêmes devient de plus en plus difficile à atteindre au niveau des associations gestionnaires. Ainsi, prises isolément, les associations sont très peu dans la co-construction de normes. Ce sont en effet le plus souvent des acteurs

spécialisés ou des associations regroupées ponctuellement ou non sous forme de collectifs informels qui se situent à ce niveau de négociation (les exemples sont nombreux). De la même façon, les démarches de réappropriation se réalisent de manière croissante via des réseaux qui contribuent au développement d'apprentissages collectifs. On assiste en effet à l'émergence de dynamiques de réseaux et de mutualisation sur les territoires (GPEC territoriales, réponses groupées à des appels d'offre, démarches d'évaluation et d'analyse des pratiques communes, etc.)**.** Dès lors, bien que la fonction d' « *advocacy* » semble avoir du mal à s'affirmer au niveau individuel des associations, ce travail montre qu'elle tend à se développer à un niveau multi-associations. Cette réorientation des activités politiques des associations se traduit par l'adhésion à de nombreuses formes de regroupements associatifs[302]. Les activités politiques des associations seraient ainsi « délocalisées » ou déplacées au profit de coalitions d'acteurs ou d'organisations spécialisées dans l'exercice de cette fonction. Comme le souligne SALAMON (2007), la difficulté de mesurer l'engagement des associations dans des activités de lobbying pourrait simplement venir refléter un processus en cours de « restructuration » et de « recentrage » de cette activité au sein du secteur sans but lucratif. Le sentiment de contrainte perçu par les acteurs associatifs viendrait alors s'expliquer par le transfert de cette dimension politique aux regroupements (BRIAND et *al.*, 2004). Ces auteurs soulignent également le risque d'une confiscation de cette fonction par les regroupements qui deviendraient alors des « spécialistes du politique », ne laissant aux associations que la gestion de l'activité, elles-mêmes muées en « spécialistes des services » et en simples opérateurs fonctionnels.

Conclusion du chapitre

Dans ce contexte marqué par une dimension de contrainte renforcée pour les associations *(chapitre 4 et 5)*, des logiques d'homogénéisation apparaissent. Néanmoins, ces dernières sont à relativiser car des processus plus subtils de réappropriation des normes se font jour. De plus, certaines normes sont le fruit d'une co-construction entre associations et pouvoirs publics. Ces éléments viennent relativiser la perte d'autonomie associative. Dans la co-construction, si les marges de manœuvres sont limitées au niveau de chaque association, des apprentissages collectifs sont davantage susceptibles de se développer. Ainsi, l'interaction est plurielle. Elle

[302] Pour illustration, 59 % de notre échantillon déclare être affilié à un réseau et 31% à au moins deux réseaux.

est composée d'espaces caractérisés par plus ou moins de contraintes et marges de liberté. Dans cette configuration ressources et contraintes se combinent et concourent à définir des cadres et des potentialités pour que des stratégies puisent se développer. Ainsi, par exemple, si le principe de mise en concurrence souhaité, ou tout au moins encouragé, par les pouvoirs publics se heurte à des difficultés de mise en œuvre, c'est qu'il entre en conflit avec des tactiques associatives.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Cette troisième et dernière partie a montré que le champ des solidarités pouvait résulter d'une construction conjointe entre associations et pouvoirs publics, conduisant à nuancer la perte d'autonomie associative.

Pour cela, nous avons d'abord procédé à la déclinaison des différents niveaux de l'encastrement politique des associations *(chapitre 6)*, allant des capacités d'innovation sociale aux capacités de négociation politique. Notre analyse montre que le rôle des associations dans l'élaboration des réponses innovantes, tout comme leur participation à l'élaboration des politiques locales, se traduit de façon hétérogène selon les associations. Elles se différencient notamment dans leur capacité à participer à l'ensemble de ces niveaux, la négociation se limitant pour certaines à des formes de négociation technique liées à la gestion de l'activité. Bien que réduits, des espaces d'autonomie et de créativité demeurent pour certaines associations.

Afin d'avancer dans la compréhension des fondements de la participation politique, nous avons cherché à identifier ensuite les facteurs potentiels de légitimité associative du côté de leurs caractéristiques *(chapitre 7).* En privilégiant une approche multidimensionnelle, quatre types de caractéristiques ont été étudiés : les caractéristiques spécifiques à la vie associative, les caractéristiques économiques, les caractéristiques traduisant les liens aux pouvoirs publics et les caractéristiques contextuelles. Elles étaient perçues comme autant de contraintes ou de ressources à l'origine de différenciations entre associations dans le processus interactif. Une typologie réalisée sur ces caractéristiques nous a permis de mettre en évidence la diversité des contextes organisationnels des associations de solidarité, principalement du point de vue de leur niveau d'institutionnalisation, de leur poids économique et de la force de mobilisation autour du projet. Ces associations sont néanmoins marquées par une ligne de force persistante entre d'un côté, les associations gestionnaires et institutionnalisées et de l'autre, les associations non gestionnaires ; ces deux groupes étant caractérisés par des modes de développement économique opposés. Ensuite croisées au rôle politique, ces caractéristiques devaient permettre de caractériser les associations participantes et, à l'opposé, d'identifier les facteurs de vulnérabilité associative face à la fonction politique.

Le *chapitre 8* complète l'analyse des processus de participation politique par l'étude des stratégies déployées par les associations ; ces dernières étant orientées sur l'acquisition des ressources nécessaires à leur reconnaissance et/ou à leur influence politique. L'étude de comportements associatifs face aux stratégies révèle un univers plus hétérogène des associations de solidarité. Cette analyse vient confirmer l'intérêt de se pencher sur les comportements stratégiques pour appréhender la diversité du champ des associations de solidarité. Ils permettent en effet de dépasser le caractère a priori homogénéisant de leurs caractéristiques économiques. La description fine des stratégies de reconnaissance déployées par les associations met par ailleurs en évidence leur perméabilité et leur diversité, tant dans leurs formes que dans leurs objets. Cette analyse empirique montre en effet que différentes dimensions viennent structurer les comportements associatifs face aux stratégies ; les associations oscillant entre isomorphisme et volontarisme, stratégies individuelles et collectives, internes ou externes, coopératives ou concurrentielles. Ainsi, face à la fonction politique, les tactiques associatives sont diverses.

Le *chapitre 9* cherchait enfin à étudier comment caractéristiques et stratégies associatives se combinent et concourent à définir des potentialités pour que le rôle politique puisse se développer dans le processus interactif. Cette analyse met en évidence une pluralité de rapports à la fonction politique au sein des associations dans le champ des services sociaux et médico-sociaux. Ainsi, l'interaction est plurielle.

CONCLUSION GENERALE

Apports et enjeux théoriques de la recherche

L'objectif de cette thèse était d'étudier les relations entre associations de solidarité et pouvoirs publics dans un contexte de recompositions multidimensionnelles de l'action publique, en consolidant une approche en termes d'interaction. Alors que les relations entre ces deux acteurs sont souvent envisagées de manière unilatérale, dans le sens d'une influence croissante de l'intervention publique sur les fonctionnements et projets associatifs, nous souhaitions également étudier le volet ascendant de la relation, moins exploré par la littérature. Le rôle historique joué par les associations dans la détection de nouvelles demandes sociales ayant permis de façonner la construction de l'État-social témoigne en effet de la possibilité d'intervention des associations sur les politiques publiques. Cette perspective centrée sur l'interaction permet dans le même temps de nuancer la perte d'autonomie associative en envisageant que des formes de dépendance et d'influence mutuelles puissent se mettre en place entre associations et pouvoirs publics.

Ainsi, cette thèse propose un cadre d'analyse qui rend compte de cette complexité et de ce double mouvement. Notre objectif est de construire un modèle explicatif des interactions qui ne se limite pas au degré d'autonomie (ou aux marges de manœuvre) des associations dans un contexte en évolution, mais qui se penche sur les deux sens de la relation. Ainsi, nous avons également cherché à analyser l'influence des associations sur les pouvoirs publics, moins explorée par la littérature existante.

Pour ce faire, nous avons adopté une perspective théorique combinant l'analyse des processus réduisant les marges de manœuvre des associations dans le champ social et médico-social et l'analyse des stratégies mises en place par les associations afin de limiter leur dépendance aux pouvoirs publics et faire valoir leur rôle politique. Ainsi, le principal apport théorique de cette recherche réside dans la prise en compte simultanée des pressions institutionnelles exercées par les pouvoirs publics sur les associations, étudiées à travers une grille de lecture institutionnaliste, et de l'influence des associations sur les pouvoirs publics, en mobilisant des approches centrées sur le comportement des organisations face à l'incertitude et au contrôle externe de leur environnement (DIMAGGIO & POWELL, 1983 ; PFEFFER & SALANCIK, 1978).

L'étude de l'interaction implique d'abord de prendre en compte le contexte institutionnel et historique dans lequel les associations se développent et se modifient. Pour cela, nous nous sommes appuyés sur différentes approches. Elles puisent essentiellement dans l'analyse institutionnelle et la sociologie économique. Nous avons dès lors étudié les évolutions dans la régulation de l'État-providence depuis 1945 et procédé à la caractérisation du modèle actuel.

À un premier niveau, cette mise en perspective historique a mis en évidence le rôle décisif des associations de solidarité dans la construction et l'avènement de l'État-providence. Elle est venue confirmer l'importance d'une prise en compte de leur dimension politique, au-delà de leur dimension économique de prestataires de services sociaux. Dans ce cadre, les associations exercent à la fois une fonction de porte-parole des personnes dont les besoins sont laissés de côté par les politiques publiques et une fonction d'organisation rationnelle qu'elles partagent avec les entreprises. De cette manière, notre analyse confirme la nécessité de dépasser la théorie économique standard du secteur non lucratif qui n'envisage les associations qu'à travers leur dimension instrumentale et productive. En effet, ce corpus théorique, en faisant exclusivement référence aux théories du choix rationnel, se concentre sur la seule dimension économique de recherche d'efficacité dans la forme associative, là où le marché et l'État rencontrent des défaillances dans la production de services.

À un second niveau, l'étude du cadre institutionnel dans lequel s'exercent les relations a montré que le nouveau contexte avait transformé les interactions possibles entre associations de solidarité et pouvoirs publics, dans le sens d'une réduction des espaces d'autonomie et de liberté pour les associations. Les nouvelles logiques identifiées allant dans le sens d'un renforcement de la régulation tutélaire, tantôt hybridée, tantôt juxtaposée à une montée en puissance d'une régulation concurrentielle, témoignent d'un renversement dans les processus de construction de l'offre au niveau de l'acteur à l'origine de l'initiative. Ainsi, la définition des besoins et des moyens pour y répondre se fait de manière croissante selon des logiques descendantes de l'État vers les associations. Par conséquent, ces modes de régulation viennent directement percuter l'interaction, à travers la réduction des espaces de négociation possibles pour les associations et de leurs capacités d'initiative et de révélation des demandes. En outre, ces deux modes de régulation ont en commun de mettre en avant les référentiels de la performance et de l'efficience gestionnaire. Sont attendus des associations, comme pour les entreprises, un rendement et une efficacité toujours améliorés. Dans ce cadre, ce sont leurs compétences gestionnaires et économiques qui sont sollicitées ; entraînant un risque d'effacement des projets politiques des associations et, par conséquent, de leurs capacités

d'influence. Le cadre actuel des relations entre associations et pouvoirs publics vient là encore réinterroger l'interaction, en valorisant la dimension économique et organisationnelle des associations, aux dépens de leur fonction politique.

Une fois le contexte et son importance présentés, nous avons analysé l'impact de ces transformations sur les interactions entre associations de solidarité et pouvoirs publics. Nous avons exploré dans quelles mesures les associations pouvaient encore construire et se saisir de marges de manœuvre et, plus globalement, de quelle manière leur dimension politique continuait à exister. Ainsi, nous avons appréhendé l'influence des associations sur les pouvoirs publics. Si l'encastrement politique (LAVILLE, 2000) et la dimension « instituante » (JUAN, 2008) des associations sont généralement reconnus par les approches socio-économiques, les modalités et les fondements (ou facteurs déterminants) de cette participation politique sont moins explorés par cette littérature. Leur analyse est pourtant essentielle pour cerner la diversité des associations dans leur rapport aux pouvoirs publics.

En effet, la déclinaison des différents niveaux de l'encastrement politique des associations a montré que leur rôle dans l'élaboration de réponses innovantes, tout comme leur participation à l'élaboration des politiques locales, se traduisait de façon hétérogène selon les associations. Elles se différencient notamment dans leur capacité à participer à l'ensemble de ces niveaux, la négociation se limitant pour certaines à des formes de négociations techniques liées à la gestion de l'activité. L'identification des facteurs potentiels de légitimité associative, à partir d'une analyse des caractéristiques multidimensionnelles des associations (économiques, spécifiques à la vie associative, contextuelles, liens aux pouvoirs publics), a également permis de mettre au jour la pluralité des contextes organisationnels des associations de solidarité. La typologie réalisée met en évidence des profils d'associations diversifiés, essentiellement du point de vue de leur niveau d'institutionnalisation (caractère gestionnaire, part des financements publics) et de leur représentativité (économique et politique). Les processus de participation politique, analysés à travers les stratégies déployées par les associations, révèlent là encore un univers hétérogène des comportements stratégiques. Ainsi, la description fine des stratégies de reconnaissance a mis en évidence leur perméabilité et leur diversité, tant dans leurs formes (stratégies internes ou externes, collectives ou individuelles) et leurs objectifs (coopératives ou concurrentielles), qu'au niveau des ressources stratégiques pour les associations (économiques, politiques, relationnelles, informationnelles). Dans cette configuration, nous avons montré comment ces ressources et stratégies se combinent et concourent à définir des cadres et des potentialités pour que la fonction politique des associations puisse se développer.

Alors que les approches centrées sur l'analyse des contextes institutionnels (modes de régulation de l'État-providence ou régimes de gouvernance au niveau national) appréhendent souvent les associations comme un ensemble unifié et homogène dans l'exercice de leur fonction politique, ce travail met au contraire à jour leur pluralité. Afin d'étudier l'interaction dans toute sa complexité, il convenait par conséquent d'opérer le passage du niveau institutionnel (macro) au niveau organisationnel. Ce changement d'échelle permet dès lors de faire émerger de nouveaux espaces d'autonomie pour les associations, bien que réduits, modifiés ou déplacés.

L'étude de l'interaction nécessitait en outre d'intégrer dans un même cadre d'analyse les deux dimensions constitutives de l'association, à savoir sa dimension institutionnelle (d'institution porteuse d'un projet collectif) et sa dimension organisationnelle (d'organisation poursuivant une finalité instrumentale et portée par des objectifs stratégiques). Les approches européennes de l'économie plurielle, privilégiant également une approche « multidimensionnelle », parleront de la double finalité des associations : sociopolitique et socioéconomique (EVERS, 2000). Si pour ces approches, ces deux dimensions inhérentes à l'association sont souvent étudiées de manière séparée, notre analyse a montré d'une part que les spécificités des ressources et contextes organisationnels des associations entraînaient des conséquences sur leurs capacités à se rendre actrices de la régulation locale. D'autre part, il apparaît que des stratégies concurrentielles (centrées sur l'évolution de la place des associations sur le marché) sont souvent mobilisées par les associations au service de leur dimension politique. D'un point de vue théorique, l'analyse des stratégies de reconnaissance des associations permet dès lors de construire un lien conceptuel entre le comportement des associations dans le champ sociopolitique (stratégie politique) et leur comportement dans le champ économique (stratégie concurrentielle). Il est donc nécessaire de construire un cadre d'analyse intégrant les dimensions institutionnelles et organisationnelles des associations, deux aspects qui ressortent comme indissociables à l'issue de cette recherche.

Limites et prolongements pour des recherches futures

Ce travail comporte des limites qui constituent autant de prolongements et pistes de réflexion pour des recherches futures. Elles proviennent d'une part de la méthode quantitative utilisée dans la seconde phase de l'enquête et, d'autre part, du mode de construction de l'échantillon lié au terrain d'investigation.

Les techniques d'analyse factorielle ont permis de dégager les traits les plus structurants de l'interaction. De la même manière, la construction de typologies a été utile pour remettre de l'ordre dans la complexité et la richesse du matériau qualitatif. À travers la comparaison des catégories entre elles, cet exercice de classification a permis d'avancer dans le processus explicatif et d'aller au-delà de simples descriptions du phénomène étudié (PINTO & GRAWITZ, 1969). Notre analyse a ainsi permis d'améliorer la compréhension du processus interactif, en mettant en évidence les facteurs déterminants de la participation politique, reposant sur la combinaison de ressources et de stratégies. Elle a notamment dégagé les dimensions favorables au déploiement de la fonction politique, tant au niveau du contexte organisationnel des associations de solidarité (niveau d'institutionnalisation, représentativité politique couplée à une représentativité économique, ancienneté, présence de ressources relationnelle et poids des réseaux), que des comportements stratégiques qui y sont associés (stratégies concurrentielles couplées à des stratégies plus coopératives). A l'opposé, les éléments du contexte moins déterminants, tels les secteurs d'intervention des associations de solidarité, ont pu être mis en évidence.

Malgré leur intérêt, les techniques d'analyse factorielle comportent plusieurs limites qu'elles partagent avec la plupart des méthodes quantitatives. Elles peuvent tout d'abord présenter un caractère « réducteur » ou simplifié de la réalité. Ainsi, l'analyse factorielle, en ce qu'elle se fonde sur un nombre limité de variables, ne peut pas tout observer. Elle se penche sur les dimensions essentielles du phénomène et ne permet pas d'entrer dans la finesse de certains processus. C'est pourquoi, nous avons construit cette thèse en articulant dès le départ matériaux qualitatif et quantitatif. Les « allers-retours » avec le matériau qualitatif de la première phase d'enquête s'avéraient nécessaires pour interpréter et compléter les résultats de l'analyse factorielle.

En effet, l'approche quantitative développée dans un second temps n'a pas permis d'entrer dans une analyse fine de certains processus néanmoins repérés par la première phase d'enquête à partir des entretiens. Par exemple, elle ne permet pas de mesurer l'ensemble des capacités effectives de négociation des associations au sein des espaces que nous avons supposés *a priori* délibératifs[303]. Ainsi, une étude comparative de ces espaces, en retournant aux méthodes qualitatives, mériterait d'être menée afin d'étudier plus précisément ce qu'ils produisent et la manière dont ils se déclinent sur les territoires (rôle, organisation de la représentation

[303] Au regard de leur missions prévues par les textes juridiques (schémas d'organisation sociale ou médico-sociale).

associative, etc.). Une telle analyse nous permettrait sans doute d'étudier plus précisément la diversité de ces espaces locaux de régulation ou encore le poids des *« matrices territoriales »* – caractérisées par l'histoire, la culture, l'importance de la configuration et des jeux d'acteurs des territoires (ITÇAINA, 2010) – sur les interactions. En effet, la dimension territoriale est apparue peu significative dans les différentes analyses factorielles alors que les entretiens menés lors de la première phase d'enquête avaient mis en évidence des approches différentes du rôle et de la place des associations selon les territoires (pour un même niveau de collectivité positionné sur des territoires différents par exemple). L'hypothèse d'une interaction insensible à la dimension territoriale semble, de fait, peu probable. Il semblerait que ce soit plutôt les entrées ou variables choisies pour l'analyse factorielle[304] qui ne permettent pas de faire émerger cette dimension. En effet, les logiques associatives dépassent ou transcendent les échelons administratifs classiques et correspondent à des niveaux différents, certainement plus micro, comme l'ont montré certains travaux qui identifient des formes de gouvernance partenariale fortement territorialisées (PETRELLA & RICHEZ-BATTESTI, 2009). Cela explique que la régulation partenariale identifiée par ENJOLRAS (2005) soit intégrée, dans le champ des services sociaux, à l'intérieur des formes de régulation dominantes identifiées.

De la même manière, l'analyse factorielle, à partir des variables que nous avons choisi d'intégrer, ne nous a pas permis de cerner avec précision certains processus complexes, tels les jeux de pouvoir ou la gouvernance interne des associations (distribution des rôles et du pouvoir entre directeurs et administrateurs par exemple), qui pourraient avoir un impact sur les capacités d'influence politique des associations. La première phase d'enquête, plus qualitative, a cependant mis en évidence des approches contrastées selon les associations. Pour cerner ces dimensions, un retour à des méthodes plus qualitatives pourrait être utile. De la même manière, au-delà de la capacité mobilisatrice de l'association – que nous avons appréhendée par le nombre et le profil des adhérents et dirigeants bénévoles des associations ou par la présence de ressources volontaires (dons, bénévolat) –, la vitalité du projet « politique » des associations, plus difficile à appréhender, pourrait davantage être creusée. De nouvelles variables traduisant par exemple l'implication des CA ou la mobilisation des adhérents (fréquence des réunions, méthode d'élaboration du projet associatif, etc.) pourraient être utiles à cette analyse.

[304] La dimension territoriale était appréhendée de deux manières par l'analyse factorielle : à travers l'origine majoritaire des publics de l'association d'une part et à travers le département d'implantation de l'association d'autre part.

Ces limites soulignent ainsi l'intérêt de combiner des méthodes quantitatives et qualitatives dans de nombreux travaux de recherche. Si cette thèse commence à poser les bases d'une telle articulation pour une analyse de l'interaction, elle invite également à penser ces méthodes non pas comme deux étapes successives d'une démarche empirique, mais de manière conjointe.

La seconde limite de l'analyse factorielle utilisée est liée à son caractère non dynamique. Par définition en effet, l'analyse factorielle ne prend en compte qu'un seul point dans le temps. Pour compenser cette limite, nous avons combiné l'analyse factorielle à une analyse historique des régulations. En outre, grâce à l'intégration de variables traduisant la dynamique et l'évolution, nous avons pu dégager des pistes quant aux glissements et migrations possibles entre les différents types de positionnements stratégiques. Néanmoins, nous n'avons pu aller jusqu'à la description précise des trajectoires associatives. Pour des recherches futures, l'analyse de ces trajectoires mériterait d'être approfondie, tant pour les préciser que pour identifier éventuellement des « trajectoires-types ». Pour cela, l'utilisation de méthodes d'analyse temporelle pourrait utilement compléter notre travail. À ce titre, l'approche en termes de processus (MENDEZ, 2010) pourrait notamment être mobilisée. Les différents types de positionnement stratégique identifiés pourraient alors être perçus comme autant de « séquences » ou segments temporels possibles d'un même processus poursuivant des objectifs différents : la reconnaissance ou l'influence politique, la consolidation de l'activité économique ou son expansion.

Au-delà, elle nous permettrait d'éclairer certains enjeux qui traversent aujourd'hui le secteur et en particulier l'impact des restructurations actuelles sur le paysage associatif, tant au niveau de la configuration de l'offre et des acteurs sur les territoires (nombre d'opérateurs), que sur les positionnements et projets associatifs. On observe des mouvements de concentration/rapprochement entre associations proches de ceux des grandes entreprises, dynamique amplifiée depuis la réalisation de l'enquête empirique. Ils se mettent en place sous une diversité de formes et d'objets, qu'ils aillent des fusions-absorptions à la création de nouvelles formes juridiques de coopération inter-associatives. Ils redessinent les frontières du champ associatif de solidarité et interrogent son mode de développement. Permettent-ils de préserver la richesse et la diversité des projets associatifs ou entraînent-ils au contraire une homogénéisation des positionnements vers des logiques gestionnaires de réduction des coûts ? Viennent-ils accélérer les migrations d'un positionnement à l'autre ? Cette approche permettrait également d'analyser les phénomènes de disparition d'associations. Au regard de nos résultats, nous pouvons supposer que seules les associations qui seraient parvenues à

s'emparer des opportunités de leur environnement, notamment financières, réussiraient à se maintenir sur le marché dans de bonnes conditions. D'autres hypothèses pourraient être avancées telles que la présence d'une dynamique de projet plus active en interne ou encore la capacité à se saisir des nouvelles normes comme occasions supplémentaires pour améliorer la prise en charge. Ces associations seraient en outre mieux outillées que leurs homologues, pas nécessairement de taille plus importante, mais structurées en réseau sur le territoire. Ainsi, elles auraient su investir dans les ressources organisationnelles requises pour gérer l'incertitude. Les associations qui n'auraient pas opéré de tels investissements auraient plus de risques de disparaître alors que les autres auraient su construire des positions politiques et concurrentielles durables. L'analyse des trajectoires permettrait enfin d'aller plus loin dans l'étude de l'influence des politiques publiques sur l'action associative et d'établir des liens plus systématiques entre les changements des politiques publiques et les bifurcations dans les trajectoires.

Enfin, un deuxième ensemble de limites est lié à l'échantillon et à son mode de constitution. En effet, l'échantillon peut surreprésenter les associations proches de l'URIOPSS LR – majoritairement gestionnaires d'ESMS, professionnalisées et positionnées sur des activités « fondamentales » de l'action sociale –, et sous-estimer le poids d'associations plus petites, plus marginales et encore à peine émergées, moins prises en compte par l'analyse. Il nous expose au risque de passer à côté de positionnements différents de ce type d'associations. Néanmoins, comme nous avons pu le montrer au *chapitre 3*, la configuration des adhérents de l'Uriopss est proche de la réalité du territoire régional. De plus, l'échantillon ainsi constitué ne nous a pas empêché de voir les activités plus volatiles qui peuvent coexister à côté de celles plus dominantes de l'action sociale. En effet, les associations de l'échantillon sont le plus souvent multi-activités. Ainsi, elles développent, à côté de leur socle d'activités traditionnelles, professionnalisées et encadrées, des activités plus atypiques répondant à des besoins très spécifiques, mais plus fragiles en termes de financements. Ceci est particulièrement vrai pour le champ de la lutte contre les exclusions. Par exemple, la plupart des structures opérant dans ce champ d'intervention développent des activités parallèles de médiation de rue, mettent en place des ateliers divers pour les personnes en insertion (expression, pratique artistique, cuisine…), proposent des services d'accueil et d'orientation pour tout public en difficulté, des mesures d'accompagnement social, des actions de prévention santé, de soutien à la parentalité pour les personnes précarisées ou encore des ateliers et chantiers d'insertion. Ces associations se retrouvent en grande partie dans le type des *associations en quête de reconnaissance*. On

peut s'attendre à des positionnements et trajectoires proches de ce type d'associations qui, pour assurer leur survie, en raison du changement de logiques des financements publics (passage d'une logique de subvention à une logique de prestation de services, tendance à la contractualisation des financements publics sur des projets spécifiques notamment), s'engagerait dans des logiques d'encadrement par la puissance publique afin de pérenniser et de consolider leur action. L'enquête empirique a en effet montré que l'encadrement par la puissance publique était souvent une issue inévitable pour sécuriser les financements et assurer la survie des organisations.

De la même manière, cette forte présence d'associations adhérentes à l'URIOPSS peut contribuer à sous-estimer l'activité politique qu'elles réalisent, puisque déléguée à cette unions d'associations. Ainsi, même si ces associations ne sont pas présentes directement, cela ne veut pas dire qu'elles ne contribuent pas à la réflexion sur les politiques et besoins à mettre en œuvre, par l'intermédiaire de leurs réseaux où elles participent à de nombreuses réunions.

Dans la mesure où notre recherche est centrée principalement sur les associations du champ social et médico-social, majoritairement employeurs et gestionnaires d'ESMS, il serait intéressant de voir dans quelle mesure les résultats obtenus pourraient être généralisés à l'ensemble du secteur associatif. Bien sûr, cela passerait d'abord par l'application de la grille d'analyse élaborée par ce travail à d'autres territoires, au-delà de la région Languedoc-Roussillon, ou à un échantillon plus large d'associations. Néanmoins, il nous semble que pour généraliser les résultats obtenus, il conviendrait surtout d'étendre cette étude à des associations employeurs, non gestionnaires d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux et moins institutionnalisées. Cette configuration ouvre-t-elle sur une interaction différente en raison du risque moins important d'instrumentalisation par les pouvoirs publics ? L'étude de l'interaction pourrait être menée sur d'autres champs de la vie associative, également liés à la mise en œuvre d'une politique publique, mais soumis à d'autres types de réglementations et de relations avec les pouvoirs publics. Par exemple, l'observation des associations culturelles, de jeunesse et d'éducation populaire pourrait être instructive. Dans ce cadre, l'interaction est-elle différente ? Cela nous permettrait d'observer dans quelles mesures les positionnements associatifs transcendent les spécificités sectorielles.

Il conviendrait en outre d'approfondir le cas des associations non employeurs, centrées sur une fonction principalement politique, d'expression et d'interpellation des pouvoirs publics. Comment se caractérise alors l'interaction ? En l'absence de dimension économique,

l'interaction est-elle fondamentalement modifiée ? Observe-t-on néanmoins une influence des pouvoirs publics sur l'action de ces associations ?

BIBLIOGRAPHIE

AFCHAIN J. (2005), *Les associations d'action sociale. Outil d'analyse et d'intervention,* Paris, Dunod, 267p.

ALFANDARI E. (2008), « La gouvernance associative dans le secteur social et médico-social : le binôme politique/technique », *Revue de Droit Sanitaire et Social,* n°2, mars-avril 2008, pp. 207-268.

ALLIER H. (2009), « Faire de l'intérêt général notre priorité », *Union sociale,* n°229, août/septembre.

ANHEIER H-K. (1995), « Pour une révision des théories économiques du secteur sans but lucratif », *RECMA,* n°257.

ARCHAMBAULT E. (1996), *Le secteur sans but lucratif,* Paris, Economica, 264p.

ARCHAMBAULT E. (1999), « Le secteur associatif en France et dans le monde », in. BLOCH-LAINE (dir.), *Faire société. Les associations au cœur du social,* Paris, Syros, pp. 11-33.

ARCHAMBAULT E. & KAMINSKY P. (2009), « La longue marche vers un compte satellite de l'économie sociale : un bilan à partir de l'expérience française », *Annals of Public and Cooperative Economics,* vol. 80, n°2, Juin, pp. 225-246.

ARCHAMBAULT E. (2010), « Le fait associatif dans l'économie sociale », in. LAFORE R. (dir.) (2010), *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise.* Paris, Dunod, pp. 19-36.

ARGOUD M. (1992), « L'UNIOPSS : un ministère privé des affaires sociales ? », *Revue française des affaires sociales,* n°3, pp. 93-101.

ARREGLE (2006), « Analyse "Resource Based" et identification des actifs stratégiques », *Revue française de gestion,* vol. 1, n°160, pp. 241-259.

ASHBURNER L., FERLIE E., FITZGERALD L. & PETTIGREW A. (1996), *The New Public Management in Action,* Oxford University Press, 294 p.

ATTARÇA M. (2003), « Les ressources politiques de l'entreprise : proposition d'une typologie », *Cahier n°2003-02,* GREFIGE, Université Nancy 2.

AUTES M. (2004), *Les paradoxes du travail social,* Paris, Dunod, 327p.

AUTRAN F. (2007a), « Économie sociale et solidaire : de l'aide ménagère à Marvejols au banquier à Montpellier », *INSEE Languedoc-Roussillon : Repères Synthèse,* n°7, Juillet.

AUTRAN F. (2007b), « Avec 94200 emplois, l'économie sociale et solidaire regroupe 13% des salariés en Languedoc-Roussillon », *INSEE Languedoc-Roussillon : Repères Chiffres,* n°9, août.

BARNEY J. (1991), "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage", *Journal of Management,* vol. 17, n°1, pp. 99-120.

BARTHELEMY M. (2000), *Associations : un nouvel âge de la participation ?,* Presses de Sciences Po, Paris, 282p.

BATIFOULIER F. (2000), « L'association d'action sociale. Un modèle en crise ? », *Les Cahiers de l'Actif,* n°292-293, Septembre-Octobre, pp. 23-49.

BATIFOULIER F. & NOBLE F. (2005), *Fonction de direction et gouvernance dans les associations d'action sociale,* Paris, Dunod, 256p.

BATTISTA DAGNINO (2007), « La dynamique des stratégies de coopétition », *Revue française de gestion*, vol. 7, n°176, pp. 87-98.

BAUDURET J-F. & JAEGER M. (2002), *Rénover l'action sociale et médico-sociale : Histoire d'une refondation,* Paris, Dunod, 264p.

BEC C. (1988), *L'assistance en démocratie,* Paris, Belin, 254p.

BEN NER & VAN HOOMISSEN (1991), "Nonprofit Organizations in the Mixed Economy: A Demand and Supply Analysis", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 62, n°4, pp. 519-550.

BIDET E. (2003), « L'insoutenable grand écart de l'économie sociale », *Revue du MAUSS*, n°21, pp. 162-178.

BLOCH-LAINE F. (1994), « Identifier les associations du service social », *RECMA*, n°251.

BLOCH-LAINE F. (dir.) (1999), *Faire société - les associations au cœur du social*, Syros, Paris.

BORGETTO M. (2007), « La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté ? », *Informations sociales*, n°142, pp. 6-17.

BOUCHARD M. (2008), « Étudier l'économie sociale sous l'angle de l'innovation sociale », *Colloque « Économie sociale et solidaire : nouvelles pratiques et dynamiques territoriales »*, Nantes, 29-30 septembre 2008.

BOULTE P. (1991), *Le diagnostic des organisations appliqué aux associations*, Paris, PUF, 183p.

BOURSIER F. (2000), *La pensée, en matière de politiques sociales, des fondateurs de l'UNIOPSS*, Mémoire de DEA, Université Lumière Lyon II, Septembre.

BOUSSAGUET L. & JACQUOT S. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2004, 518p.

BOUTINET J-P (1994), *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 301p.

BUCCOLO E. (2008), « L'encastrement politique des associations », in. HAERINGER J. (dir.), *La démocratie. Un enjeu pour les associations d'action sociale,* Paris, Desclée de Brouwer, pp. 194-208.

BUISSON M-L. (2005), « La gestion de la légitimité organisationnelle : un outil pour faire face à la complexification de l'environnement ? », *Management et avenir*, n° 6, pp. 147-164.

CAILLE A. (1990) (dir.), « La socio-économie : une nouvelle discipline ? », *Revue du MAUSS*, n°3, Paris, La Découverte, pp. 1-174.

CAILLE A. (1998), « Don et associations », in. *Une seule solution, l'association ?, Revue du MAUSS*, n°11, Paris, La Découverte, pp75-83.

CASTEL R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 492p.

CHASSE D. (1995), "Nonprofit Organizations and the Institutionalist Approach", *Journal of Economic Issues*, vol. 29.

CHANU F. & DUPONT-DARRAS S. (2008), « La planification du secteur social et médico-social », *Fiches pratiques de gestion, UNIOPSS/CNAR*, février, 4p.

CHAUVIERE M. (2007), « Les associations d'action sociale : quelle légitimité dans un contexte en mutation ? », in. *Association et action publique,* La documentation française, n°333, pp. 25-40.

CHAUVIERE M. (2009), « Le paradoxe des associations de solidarité dans la République française », in. *Colloque anniversaire de l'URIOPSS LR, « 60 ans de solidarités associatives… nos associations ont de l'avenir ! »,* Montpellier, 11 décembre 2009.

CHEW C. & OSBORNE S. (2009), "Towards an integrating model of factors influencing positioning strategies in the UK charitable organizations", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* vol. 38, n°1, pp. 29-50.

CLAVAGNIER B. (2009), « Commande publique : les dommages collatéraux », *Juris Associations*, n° 396, avril, pp. 14-19.

COM (2004), *Livre blanc sur les services d'intérêt général,* Communication de la Commission européenne, [COM (2004) 374]

COM (2006), *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne,* Communication de la Commission européenne, 26 avril 2006 [COM(2006), 177 final].

COM (2007), *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen,* Communication de la Commission européenne, 20 novembre 2007 [COM(2007) 725 final].

COMEAU Y. & TURCOTTE D. (2002), « Les effets du financement étatique sur les associations », *Lien social et Politiques*, n°48, 2002, pp. 67-77.

CONSEIL D'ÉTAT, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes,* Rapport public 2008, La Documentation française, Paris, 2008.

CONVERT B., JANY-CATRICE F. & SOBEL R. (2008), « Éditorial de lancement de la RFSE (Revue française de socio-économie) », *Revue française de socio-économie*, Premier semestre, pp. 3-7.

COSTON J-M. (1998). "A Model and Typology of Government-NGO Relationship", *Nonprofit and Voluntary Sector Quaterly*, vol. 27, n°3, September, pp. 358-382.

CREDOC (2002), *Contrat d'étude prospective social et médico-social de la branche professionnelle des établissements à but non lucratif,* Rapport final, Septembre.

CPCA (2008), « Le financement (public) des associations : une nouvelle donne, de nouveaux besoins », *Études et documents*, n°6, juillet, 101p.

CRES LR (2006), « Les chiffres clés de l'économie sociale et solidaire en Languedoc-Roussillon », *Seconde édition,* 15p.

DECOOL J-P. (2005), *Des associations en général… vers une éthique sociétale*, Rapport de la Mission Parlementaire auprès de Jean-françois LAMOUR, Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative, Paris, Mai.

DEFONTAINE J. (2005), *La marchandisation des actions sociales et médico-sociales*, Paris, ASH ed., 159p.

DEFOURNY J. (1994), « Apports et limites de trois approches courantes des associations », *Coopératives et développement*, vol. 26, n°1, Montréal, pp. 81-101.

DEGRAVE F. & NYSSENS M. (2008), « L'innovation sociale dans les services d'aide à domicile. Les apports d'une lecture polanyienne et féministe », in. *Revue Française de Socio-économie*, n°2, pp. 79-98.

DEMOUSTIER D. & RAMISSE M.-L. (1999) « Essai de constructions de profils socio-économiques d'associations », *RECMA*, n°272, pp. 58-69.

DEMOUSTIER D. (2001), *L'économie sociale et solidaire : s'associer pour entreprendre autrement*, Paris, Syros, 207p.

DEMOUSTIER D. (2005), "Les associations et leurs partenaires publics. Anciens enjeux, nouvelles attentes", *Informations sociales*, n°121, pp. 120-131.

DEMOUSTIER S. (2006), « Reconnaître la fonction politique des associations », *Union sociale*, n°196, avril.

DI MAGGIO P. & ANHEIER H-K. (1990), "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors", *Annual Review of Sociology*, vol. 16, n°1, pp. 137-159.

DIMAGGIO P. & POWELL W. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48, n°2, pp. 147-160.

DI MAGGIO P. & POWELL W. (1997), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, vol. 10, n°40, pp. 113-154.

DRASS LR (2007), « Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale en Languedoc-Roussillon », *DRASS Info Languedoc-Roussillon*, n°42, Juin, 12p.

DRASS LR (2009), « Statistiques et indicateurs de la santé et du social », *STATISS 2009 Languedoc-Roussillon*, Août, 52p.

DUBOUIS L. (2001), « Missions de service public ou missions d'intérêt général », *Revue Générale des Collectivités Territoriales*, n°15.

DU TERTRE C. (1999), « Les services de proximité aux personnes : vers une régulation conventionnée et territorialisée ? », *L'année de la régulation*, vol. 3, pp. 213-236.

EME B. (1996), *Les constructions sociales de l'insertion par l'économique. Histoire, publics accueillis, activités*, CRIDA/CGP, ronéo.

EME B. (2001), « L'association ou les tourments de l'ambivalence » in. LAVILLE J-L., CAILLE A. & CHANIAL P. (2001), *Association, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte, pp. 27-58.

EME B. (2005), « Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire », *RECMA*, n°296, pp. 42-55.

ENGELS X., HELY M. & TROUVE H. (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale, La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, 2006, 280p.

ENJOLRAS B. (1993), « Vers une théorie socio-économique de l'association : l'apport de la théorie des conventions », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, vol. 71.

ENJOLRAS B. (1995a), *Le marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi,* Paris, Desclée de Brouwer, 254p.

ENJOLRAS B. (1995b), « Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché ? L'apport de la théorie économique », *Revue française d'économie,* vol. 10, n°4, pp. 37-66.

ENJOLRAS B. (1998), « Crise de l'État-providence, lien social et associations : élément pour une socio-économie critique », *Revue du MAUSS,* n°11, 1er semestre, pp. 223-236.

ENJOLRAS B. (1996), « Associations et isomorphisme institutionnel », *RECMA*, n°261.

ENJOLRAS B. (2005), « Economie sociale et solidaire et régime de gouvernance », *RECMA*, n°296.

ENJOLRAS B. (2006), *Conventions et institutions, Essai de théorie sociale,* Paris, L'Harmattan, 212p.

ENJOLRAS B. & LAVILLE J-L. (2001), « France : des services locaux associatifs et publics, confrontés à des règles nationales changeantes », in. LAVILLE J-L. & NYSSENS M. (dir.), *Les services sociaux, entre associations, État et marché,* Paris, La Découverte/MAUSS/CRIDA, pp. 25-46.

ENJOLRAS B. & TCHERNONOG V. (2006), « Expertise associative et co-construction des politiques publiques », in ENGELS X. et *al.* (2006), *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre État, association et participation citoyenne*, Paris, L'Harmattan, pp. 31-37.

ESPING ANDERSEN G. (1999), *Les trois mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 310p.

EVERS A. (1998), « Sur le projet John Hopkins, un commentaire critique », *Une seule solution, l'association ?*, *Revue du MAUSS,* n°11, 1er semestre, pp. 111-118.

EVERS A. (1995), « Part of the welfare mix : the third sector as an intermediate area », in *Voluntas,* vol. 6, n°2, pp. 159-162.

EVERS A. (2000), « Les dimensions sociopolitiques du tiers secteur. Les contributions théoriques européennes sur la protection sociale et l'économie plurielles », *Sociologie du travail*, n°42, pp. 567-585.

EVERS A. & LAVILLE J-L (eds.) (2004), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 288p.

EWALD F. (1996), *Histoire de l'État providence,* Grasset, Paris.

EVANS, SKOCPOL, RUESCHEMEYER (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

FABRE P. (2006), « Les associations face aux communes : quels leviers d'actions pour l'appropriation des ressources ? », *Journée de Recherche « Quel management pour les associations ? »*, 12 Janvier 2006, IAE de Tours.

FRAISSE L., LHUILLIER V. & PETRELLA F. (2008), « L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ? » in *Revue Française de Socio-économie,* n°2, Paris, La Découverte, pp. 141-160.

GADREY J. (1994), « La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle et professionnelle », *Revue Française de Sociologie,* XXXV.

GADREY J. (1995), « Eléments de socio-économie des relations de services » in. Jacob A. & Vérin H. (dir.), *L'inscription sociale du marché,* Paris, L'Harmattan, pp. 145-165.

GADREY J. (1996), *Services : la productivité en question*, Desclée de Brouwer, Paris.

GADREY J. (2002), *Les bénéfices collectifs des activités de l'économie sociale et solidaire : une proposition de typologie, et une réflexion sur le concept d'externalités,* Working paper, Université de Lille 1, septembre.

GADREY J. (2003), *Socio-économie des services*, Paris, La Découverte, 128p.

GAUDIN J-P. (1999), *Gouverner par contrat : l'action publique en question,* Paris, Presses de Sciences Po, 233p.

GAUDIN J-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de sciences po, 108p.

GAUDRON G. (2009), « L'économie sociale emploie un salarié sur dix en 2006 », *INSEE première*, n°1124, février 2009.

GAZIER B. (2001) « Prospective de la Sécurité Sociale. Quelques jalons du point de vue économique », *in.* Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale (dir), *Un siècle de protection sociale en Europe*, La documentation française, Paris, pp. 245-250.

GELLER S. & SALAMON L. (2007), *Nonprofit Advocacy: What Do We Know?*, Center for Civil Society Studies, Working Paper Series, n°22.

GLENNERSTER H & LE GRAND J. (1995), « Le développement des quasi-marchés dans la protection sociale », *Revue française d'économie*, Année 1995, Vol 10, n° 3, pp. 111-135.

GRANOVETTER M. (1985) ''Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness'', *American Journal of Sociology*, vol. 91, n°3, pp. 481-510.

GRANOVETTER M. (2000), *Le marché autrement. Les réseaux dans l'économie*, Desclée de Brouwer, Paris.

GREENING D.W. & GRAY B. (1994), "Testing a Model of Organizational Responses to Social and Political Issues", *Academy of Management Journal*, vol.37, n°3, pp. 467-498.

GUERRY R. (2009a), *Secteur associatif sanitaire et social. Bilan quantitatif de l'emploi entre 2000 et 2007*, Fiche CNAR/UNIOPSS, Novembre 2009, 8p.

GUERRY R. (2009b), « Quel poids économique des associations sanitaires et sociales », *Journée de rentrée sociale 2009-2010, URIOPSS Picardie.*

HABERMAS J. (1962), *L'espace public*, Éditions Payot, Paris, 1993, 322p.

HATCH M-J. (2000), *Théorie des organisations, De l'intérêt de perspectives multiples*, traduction française, De Boeck Université, 420p.

HADDAD P. (2003), *La régulation des services de proximité : marché, institutions, organisations,* Thèse de doctorat en Sciences économique, Paris, Septembre.

HAERINGER J. (dir.) (2008), *La démocratie. Un enjeu pour les associations d'action sociale,* Paris, Desclée de Brouwer, 323p.

HANSMANN H. (1987) "Economic Theories of Non-profit Organizations", in POWELL W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook.*, Yale University Press, New Haven.

HARDY J-P. (2006), « Dirigeance des associations gestionnaires dans le secteur social et médico-social : un enjeu majeur pour l'exercice de nos métiers », *Revue de l'IASS,* n°50, juin 2006.

HELY M. (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, PUF, 306p.

HERAN F. (1988), « Un monde sélectif : les associations », *Économie et statistique*, Année 1988, vol. 208, n°1, pp. 17-31.

HERAN F. (1988), « Au cœur du réseau associatif : les multi-adhérents», *Économie et statistique*, Année 1988, vol. 208, n°1, pp. 33-44.

HOARAU C. & LAVILLE J-L. (2008), *La gouvernance des associations,* Toulouse, Erès, 297p.

IGAS (2006), *Contribution à la cartographie de l'action sociale,* Rapport présenté par Bérénice DELPAL et Gildas LE COZ, Membres de l'Inspection générale des affaires sociales, novembre 2006.

IGAS (2008), *Les politiques sociales décentralisées*, Rapport annuel 2007-2008, La documentation française, novembre 2008, 169p.

ION J. (1997), *La fin des militants?*, Paris, Éditions de l'Atelier, 124p.

ION J. (2005), *Le travail social à l'épreuve du territoire,* Paris, Dunod, 165p.

ITÇAINA X. & *al*. (2007), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 332p.

ITÇAINA X. (dir.) (2010), *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 383p.

JAMES E. (1987), "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective", *in* POWELL W. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.

JANY CATRICE F. & al. (2008), *L'aide à domicile face aux services à la personne. Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIIESES, mars 2008, 308p.

JUAN S. (2008), « La sociologie des associations : dimensions institutionnelles et organisationnelle », in. HOARAU C. & LAVILLE J-L. (2008), *La gouvernance des associations*, Toulouse, Erès, pp. 73-94.

KAMINSKI P. (1990), Une prospective de l'économie sociale : trois situations, trois destinées, *XIIe colloque de l'Addes.*

KAMINSKI P. (2006), *Les associations en France et leur contribution au PIB. Le Compte Satellite des Institutions Sans But Lucratif en France*, Paris, ADDES.

KNAPP M. & WISTOW G. (1995), « Le développement de l'économie mixte dans le domaine des soins de santé et de l'action sociale en Angleterre : réussites et échecs », in MiRe, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Volume 1 : Rencontres d'Oxford, Paris, MiRe, pp. 257-285.

KOOIMAN J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.

KRASHINSKY M. (1997), "Stakeholder Theories of the Nonprofit Sector: One Cut at the Economic Literature", *Voluntas*, vol. 8, n°2, pp. 149-161.

LAFORE R. (2007), « La prise en charge des personnes les plus démunies », *Revue de droit sanitaire et social*, n°6, novembre-décembre 2007.

LAFORE R. (2008), « Droit et pauvreté : les métamorphoses du modèle assistanciel français », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, janvier-février 2008, pp. 111-126.

LAFORE R. (dir.) (2010a), *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise.* Paris, Dunod, 272p.

LAFORE R. (2010b), « Les associations dans les politiques sociales et médico-sociales », in. LAFORE R. (2010) (dir.), *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise*, Paris, Dunod, pp. 131-131.

LAGROYE J. (1997), « La production sociale de la solidarité », in. *Produire les solidarités. La part des associations,* MIRE -Rencontres et Recherches- avec la collaboration de la Fondation de France, pp. 37-50.

LANGLAIS J-L. (2008), « Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations », Rapport au Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, La Documentation française, Paris, juin, 42p.

LASCOUMES P. & LE GALES P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.

LAVILLE J-L. (dir.) (1994), *L'économie solidaire*, Paris, Desclée de Brouwer.

LAVILLE J-L. (1995), « L'économie solidaire : une nouvelle forme d'économie sociale », *RECMA*, n°255, pp. 70-80.

LAVILLE J-L. & NYSSENS M. (2001), *Les services sociaux entre associations, État et marché*, La Découverte, Paris.

LAVILLE, CAILLE, CHANIAL & *al.* (2001), *Associations, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte, 220p.

LAVILLE J-L. (dir.) (2005), *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale,* Erès, Paris.

LAVILLE J-L. (2008), « Services aux personnes et sociologie économique pluraliste » *in. Revue Française de Socio-économie*, n°2, pp. 43-58.

LEBARON F. (2006), *L'enquête quantitative en sciences sociales,* Paris, Dunod, 182p.

LE GRAND J. (1991), "Quasi-Markets and Social Policy", *The Economic Journal,* vol. 101, n°408, pp. 1256-1267

LEVESQUE B. et al. (1997), « La sociologie économique de langue française : originalité et diversité des approches », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 103, Paris, PUF, pp. 265-294.

LEVESQUE B. (2001), *La nouvelle sociologie économique*, Desclée de Brouwer, Paris.

LEVESQUE B. (2003), "Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74, n°4.

LEVESQUE B. (2006), « Le potentiel d'innovation et de transformation de l'ESS : quelques éléments de problématique », *Cahiers du CRISES*, Collection Études théoriques, n°ET0604, 35p.

LEWIS J. (1997), « Le secteur associatif dans l'économie mixte de la protection sociale » in. *Produire les solidarités. La part des associations,* MIRE -Rencontres et Recherches- avec la collaboration de la Fondation de France, pp. 164-172.

L'HOSTIS M. & BLINEAU N. (2007), « La tarification », *Fiches pratiques de gestion, UNIOPSS/CNAR*, mai 2007, 4p.

LIGNEAU P. (2002), « La philosophie de l'action sociale portée par les associations, la loi du 2 janvier 2002 et les risques de dénaturation », in. *Journée nationale d'étude de l'UNIOPSS, La Loi 2002-2, une chance, des risques ?,* Valence, 12 décembre 2002.

LIPIETZ A. (2001), *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment ?*, La Découverte, Paris.

LORINEAU P. & TARONDEAU J.-C. (2006), « De la stratégie aux processus stratégiques », *Revue française de gestion*, n° 160, pp. 307-328.

MAGUIRE S., HARDY C. & LAWRENCE T. (2004), "Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada", *Academy of Management Journal*, vol. 47, n°5, pp. 657-679.

MARCHAL E. (1992), « L'entreprise associative entre calcul économique et désintéressement », *Revue Française de sociologie*, n° 33, pp. 365-390.

MARIVAL C. (2006), « Le groupement de coopération sociale : une formule intéressante, qui doit faire ses preuves », *Revue Union Sociale*, Info technique, n° 201, novembre 2006.

MARIVAL C. (2008), « Quels effets de l'action publique sur les formes d'entrepreneuriat dans l'ESS ? Le cas des associations du secteur social et médico-social », *Colloque « Économie sociale et solidaire : nouvelles pratiques et dynamiques territoriales »*, IEMN-IAE, Nantes, 29-30 septembre 2008, 20p.

MARIVAL C. (2010), « Associations de solidarité et action publique : une perspective institutionnaliste », in. ITÇAINA X. (dir.), *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 183-197.

MARIVAL C. & VALLADE D. (2008), Éléments pour une mise en perspective des rapports entre associations de solidarité et pouvoirs publics, *Colloque Économie sociale et solidaire et développement - Mobilité et relocalisation, 8èmes Rencontre du RIUESS*, Barcelone, 8 & 9 mai 2008.

MAYAUX F. (1999), « Typologie des conseils d'administration d'associations », *RECMA*, n°272, pp. 45-57.

MENDEZ A. (dir.) (2010), *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 259p.

MESSAOUDI D. (2009), *Le fonctionnement du marché de l'aide à domicile en situation d'incertitude sur la qualité. Approche théorique et empirique,* Thèse de doctorat en Sciences Économiques, Université de Lille, avril, 488p.

MEYER J-W. & ROWAN B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *The American Journal of Sociology*, vol. 83, n°2, The University of Chicago Press, pp. 340-363.

MIRE (1997), *Produire les solidarités. La part des associations*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Paris.

MORANGE P. (2008), *Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission sur la gouvernance et le financement des structures associatives*, Assemblée nationale, Octobre 2008, 191p.

MOSSÉ P. & *al.* (2009), "Hospital investment policy in France: Pathways to efficiency and the efficiency of the pathways", *Health Policy*, vol. 93, n°1, pp. 35-40.

MULLER P. (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 128p.

MURARD N. (2004), *La protection sociale*, Paris, La Découverte.

NEYRET G., NIVLET J-M. & RAULT D. (1998), *Associations régies par la loi de 1901*, Rapport pour le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), Novembre 1998, 138p.

NASSAUT S., NYSSENS M., VERMER M.-C. (2008), « Les effets d'une coexistence de différents modes de régulation, suite à la création d'un quasi-marché dans le secteur de l'aide à domicile belge. Le cas des services d'aide aux familles et aux personnes âgées », *Économies et Sociétés*, EGS, n°9, 2/2008, pp. 265-292.

NOGUES H. (1998), « L'analyse des besoins sociaux », in MARTIN G. (dir.), *La Dynamique des politiques sociales*, L'Harmattan, Paris-Montréal, pp. 163-188.

NOGUES H. (2010), « La régulation des marchés du secteur social : un exercice à risques », *Communication aux XXXes Journées de l'Association d'économie sociale*, Charleroi, septembre 2010, 14p.

NYSSENS M. (1998), « Raisons d'être des associations et théorie économique », *Cahier de l'IRES*, avril, http://www.ires.ucl.ac.be/DP/IRES_DP/9811.pdf

NYSSENS M. (2000), « Les approches économiques du tiers secteur : Apports et limites des analyses anglo-saxonnes d'inspiration néo-classique », *Sociologie du travail*, vol. 42, pp. 551-565.

NYSSENS & PETRELLA (2009), « Finalité sociale et partenariat public-privé dans l'offre de services quasi-collectifs locaux : une forme innovante de propriété », in *Economies et Sociétés*, n°10, avril, pp. 747-774.

OGIEN A. (1995), *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, EHESS.

OLIVER C. (1991), "Strategic Responses to Institutional Processes", *The Academy of Management Review*, vol. 16, n°1, pp. 145-179.

PALIER B. (2001), « Les différents modèles de protection sociale et leur impact sur les réformes nationales », in DANIEL C. et PALIER B. (dir.), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Paris, La Documentation française, pp. 33-46.

PARODI M. (2000), « Quand des associations "entrent en économie" », *Ceras - revue Projet* n°264, Décembre 2000.

PARODI M. (1998), « Sciences sociales et « spécificités méritoires » des associations », in. *Une seule solution, l'association ?, Revue du MAUSS*, n°11, 1er semestre 1998, pp. 136-154.

PETRELLA F. (2003), *Une analyse néo-institutionnaliste des structures de propriété « multi-stakeholder ». Une application aux organisations de développement local*, Thèse de doctorat de Sciences Économiques, Université catholique de Louvain, décembre.

PETRELLA F. & RICHEZ-BATTESTI N. (2010), « Régulation de la qualité dans les services à la personne en France : l'Économie sociale et solidaire entre innovation et isomorphisme ? », *Management et avenir,* vol. 35, n°5, pp. 273-292.

PETRELLA F. & RICHEZ-BATTESTI N. (2009), « Diversité des formes de gouvernance territoriale des politiques sociales et place des organisations d'économie sociale et solidaire : regards croisés sur les services de *Care* en Europe », *Pôle Sud*, vol. 31, n°2, pp. 25-40.

PFEFFER J. & SALANCIK G-R. (1978), The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. New York : Harper and Row.

PERRET B. & ROUSTANG G. (1993), *L'économie contre la société*, Paris, Seuil.

PINTO G. & GRAWITZ M. (1969), *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 940p.

POLANYI K. (1983), *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps,* Paris, Gallimard.

PRIOU J. (2005), *Liberté d'accomplir un projet de vie et de participation sociale : le nécessaire dépassement de l'économie du bien être. Analyse des politiques d'action sociale et du rôle des organisations privées à but non lucratif,* Thèse de Doctorat de Sciences Économiques, Paris, juillet.

PRIOU J. (2006), « Les services sociaux d'intérêt général en quête de reconnaissance européenne », *RECMA,* n°300, pp. 19-30.

PRIOU J. (2007), *Les nouveaux enjeux des politiques d'action sociale et médico-sociale, Projet de vie et participation sociale,* Dunod, Paris.

PRIOU J. & DEMOUSTIER S. (2009), *Institutions et organisation de l'action sociale et médico-sociale,* Paris, Dunod, 150p.

PROULX J. et al. (2005), « Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec », *Cahiers de l'ARUC-ES*, N° C 01-2005, Juin 2005, 90p.

PROUTEAU L. (2006), « La valorisation du bénévolat », Communication au XXème colloque de l'ADDES, Paris, 7 mars 2006, 10 p.

RAMANATH R. (2009), "Limits to Institutional Isomorphism : Examining Internal Processes in NGO_Government Interactions", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 38, n°1, February 2009.

ROSANVALLON P. (1990) *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Ed. du Seuil, Paris.

ROSANVALLON P. (1981), *La crise de l'État providence*, Ed. du Seuil, Paris.

ROUSSEAU F. (2004), *Gérer et militer*, Thèse de doctorat de l'École polytechnique.

RICHEZ-BATTESTI N. (2006), « L'Économie sociale comme révélateur des transformations des modes de gouvernance de l'État social depuis 1945 », *Colloque État et Régulation sociale*, Paris, 11-13 septembre 2006.

ROSE AKERMAN S. (1997). "Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Non-profit Firm", *Voluntas*, vol. 8, pp. 120-134.

SAINSEAULIEU R. & LAVILLE J-L. (dir.) (1997), *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social,* Paris, Desclée de Brouwer, 406p.

SALAMON L-M. (1987), "Of Market Failure, Voluntary Failure and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State", *Journal of Voluntary Action Research*, vol. 16, n°2, pp. 29-49.

SALAMON L. (2002), *Explaining nonprofit advocacy: An exploratory analysis*, Center for Civil Society Studies, Working Paper Series, n°21.

SALAMON L-M. & ANHEIER H-K. (1998), "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas*, 9, pp. 213-248.

SCOTT W-R. (1995). *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, CA : Sage.

SEGRESTIN D. (1997), « L'entreprise à l'épreuve des normes de marché. Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n°3, pp. 553-585.

SEN A. (2000), *Repenser les inégalités*, Paris, Seuil.

SMITH S-R. & **G**RØNBJERG K-A. (2006), "Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", in POWELL W. & STEINBERG R. (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, pp. 221-242.

SUCHMAN M-C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, vol. 20, n°3, pp. 571-610.

SWEDBERG R. (1994), *Une histoire de la sociologie économique*, Paris, Desclée de Brouwer, 314p.

TCHERNONOG V. (2007), *Le paysage associatif français, mesures et évolutions*, Juris Associations, Dalloz, 203p.

TCHERNONOG V (2000), *Logiques associatives et financements du secteur associatif. Eléments de cadrage. In.* Rapport pour la MIRE « Produire les solidarités. La part des associations », Décembre 2000, 100p.

THIERRY M. (2009), *Mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive « services » et dans l'application du droit communautaire des aides d'État*, La Documentation française, Janvier 2009.

TYMEN J., NOGUES H., BOUGET D., BROVELLI G., LEBOSSE J-C. (1988), *Action sociale et décentralisation : tendances et perspectives*, Paris, éd. L'Harmattan, 309p.

TOLBERT P-S. (1985), "Institutional Environments and resource Dependance: Sources of Administrative Structure in Institutions of Higher Education", *Administrative Science Quarterly*, 30, pp. 1-13.

TROUVE H. (2005), « La dynamique des productions associatives : synthèse des travaux existants », *Dossier d'études CNAF,* n°68.

TROUVE H. (2007), *L'utilité sociale : des pratiques et aux représentations*, Thèse de Doctorat de Sciences Économiques, Paris, novembre 2007, 324p.

UNIOPSS (2007a), « Réformes de l'État et décentralisation : les attentes des associations », *Plateforme politique interassociative*, Février 2007.

UNIOPSS (2007b), «Pour des choix budgétaires et de financement qui réconcilient gestion et solidarité», *Plateforme politique interassociative*, Février 2007.

UNIOPSS (2007c), « Associations de solidarité, acteurs économiques et politiques », *Cahier de l'UNIOPSS,* n°19, Juin 2007.

UNIOPSS (2009a), « Les associations de solidarité face aux logiques de mise en concurrence », *Position politique de l'UNIOPSS,* février 2009.

UNIOPSS (2009b), « Mutations dans la santé et l'action sociale, Miser sur les territoires et une nouvelle régulation ? », *Union Sociale*, n°229, août/septembre.

VAILLANCOURT Y. (2008), « Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques », *Cahiers du LAREPPS*, n°08-01, 32 p.

VAILLANCOURT Y. & LAVILLE J.-L. (1998), « Les rapports entre associations et État : un enjeu politique », *Revue du MAUSS semestrielle*, n°11.

VIENNEY C. (1994), *L'économie sociale*, Paris, La Découverte, 125p.

VINCENT G. (1997), « Solidaires de qui… ? Réflexions épistémologiques » in. *Produire les solidarités : la part des associations,* MIRE - Rencontres et Recherches - avec la collaboration de la Fondation de France, pp. 363-372.

VINCENT G. (1998), « Les associations du travail social, acteurs politiques », in. *Une seule solution, l'association, Revue du MAUSS*, n°11, pp295-308.

VINSONNEAU A. (2010), « Secteur social et médico-social : les agences régionales de santé et l'appel à projet », *Fiche pratique de gestion, UNIOPSS/CNAR*, mars, 6p.

WAGNER A. (2000), "Reframing "Social Origins" Theory: The Structural Transformation of the Public Sphere", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, n°4, December, pp. 541-553.

WEISBROOD B. (1977), *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Books, Lexington.

WERNERFELT B. (1984), "A Resource-based View of the Firm", *Strategic Management Journal*, vol. 5, n°2, pp. 171-180.

YOUNG D. (1983), *If not for Profit, for What?,* Lexington: D.C. Heath and Company.

YOUNG D. (2000), "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, pp. 149-172.

ZOLL R. (1998), « Le défi de la solidarité organique, Avons-nous besoin de nouvelles institutions pour préserver la cohésion sociale ? », *Sociologie et sociétés*, vol. XXX, n° 2, automne 1998, pp. 1-10

ZUCKER (1987), "Institutional Theories of Organization", *Annual review of sociology*, vol. 13, pp. 443-464.

LEXIQUE DES SIGLES

A

ADF	Association des départements de France
ADMR	Aide à domicile en milieu rural
ANAP	Agence nationale d'appui à la performance
ANESM	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APF	Association des paralysés de France
ARDES	Association régionale des directeurs d'établissements et de services spécialisés
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance

B

BOP	Budget opérationnel de programme

C

CAF	Caisse d'allocations familiales
CAFDES	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement social ou de service d'intervention sociale
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDCPH	Conseil départemental consultatif des personnes handicapées
CDAPH	Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDIAE	Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique
CESU	Chèque emploi service universel
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIFRE	Convention industrielle de formation par la recherche

CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CLIC	Centre local d'information et de coordination
CLIS	Classe d'intégration scolaire
CMP	Code des marchés publics
CNAF	Caisses nationale d'allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNCRES	Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CNVA	Conseil national de la vie associative
COMEX	Commission exécutive des MDPH
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CREAI	Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptées
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRES	Chambre régionale de l'économie sociale
CROSMS	Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale

D

DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DIIESES	Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DGAS	Direction générale de l'action sociale
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRDJS	Direction régionale de la jeunesse et des sports
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

E

EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPRD	État prévisionnel des recettes et des dépenses
ESAT	Établissements et services d'aide par le travail
ESMS	Établissements et services sociaux et médico-sociaux
ESS	Économie sociale et solidaire

F

FAM	Foyer d'accueil médicalisé
FEHAP	Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne (à but non lucratif)
FINESS	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et d'insertion sociale

G

GCSMS	Groupement de coopération sociale ou médico-sociale
GIP	Groupement d'intérêt public
GIR	Groupe iso ressources

H

HPST (loi)	Hôpital, patients, santé et territoires

I

IAE	Insertion par l'activité économique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales

IME	Institut médico-éducatif
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ITEP	Instituts éducatifs, thérapeutiques et pédagogiques

L

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances

M

MAS	Maison d'accueil spécialisée
MASP	Mesures d'accompagnement social personnalisé
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MECS	Maison d'enfant à caractère social
MINEFI	Ministère de l'économie et des finances

N

NPO	*Non profit organizations*

O

ONDAM	Objectifs nationaux des dépenses d'assurance maladie
ONL	
OSBL	Organisation sans but lucratif

P

PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDI	Programme départemental d'insertion
PLFSS	Projet de loi de finance de la sécurité sociale
PRIAC	Programme régional et interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie

R

RGPP	Révision générale des politiques publiques
RSA	Revenu de solidarité active
RUP	Reconnaissance d'utilité publique

S

SAHI	Schéma accueil, hébergement, insertion
SAPMN	Service d'adaptation progressive en milieu naturel
SAMSAH	Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés
SESSAD	Services d'éducation spéciale et de soins à domicile
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIG	Service d'intérêt général
SNASEA	Syndicat national au service des associations du secteur social et médico-social
SOP	Syndicat général des organismes privés sanitaires et sociaux à but non lucratif
SSBL	Secteur sans but lucratif
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
SSIG	Services sociaux d'intérêt général

T

T2A	Tarification à l'activité
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

U

UNAPEI	Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs familles
UNASEA	Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes
UNIFAF	Le fonds d'assurance formation de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale, privée à but non lucratif.
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

UREI	Union régionale des entreprises d'insertion
URIOPSS	Union régionales interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

Z

ZRR	Zone de revitalisation rurale

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Place des associations dans l'offre de services sociaux 42
Tableau 2 : Structure des financements selon le secteur d'activité des associations 44
Tableau 3 : Nombre de salariés par sous secteurs d'activité 48
Tableau 4 : Les modèles de développement du secteur non lucratif 77
Tableau 5 : Types de régimes de gouvernance (Types-idéaux) 91
Tableau 6 : L'emploi associatif par secteurs d'intervention en LR 112
Tableau 7 : Poids du secteur social au sein du secteur associatif en LR 113
Tableau 8 : L'emploi dans les associations sociales en LR 113
Tableau 9 : Évolution du nombre d'emplois entre 2000 et 2008 (en %) 114
Tableau 10 : Les caractéristiques des associations étudiées (données de 2007) 123
Tableau 11 : Structure de l'échantillon selon les départements 131
Tableau 12 : Les grandes lois de structuration du champ social et médico-social 152
Tableau 13 : Les motifs de l'absence d'innovation 218
Tableau 14 : Pourcentage d'information par facteurs 231
Tableau 15 : Coordonnées et contributions des modalités – ACM des capacités 232
Tableau 16 : Place des associations dans les espaces de négociation 234
Tableau 17 : Effectifs des classes – Typologie des capacités 237
Tableau 18 : Répartition des associations selon le nombre d'adhérents 242
Tableau 19 : Profil des adhérents (rang 1) 243
Tableau 20 : Répartition des associations selon la part de bénévoles 244
Tableau 21 : Part des financements publics dans les budgets des associations (2006) 246
Tableau 22 : Procédures de reconnaissance publique 248
Tableau 23 : Mode de reconnaissance publique 248
Tableau 24 : Structure de l'échantillon selon l'ancienneté 252
Tableau 25 : Pourcentage d'information par facteurs 253
Tableau 26 : Coordonnées et contributions des modalités – ACM sur les caractéristiques 253
Tableau 27 : Lien entre bénévolat et financement 256
Tableau 28 : Part des financements publics par rapport au nombre de salariés 258
Tableau 29 : Stratégies politiques intentionnelles 290
Tableau 30 : Leviers stratégiques 290
Tableau 31 : Profil des administrateurs 292
Tableau 32 : Objet de la coopération 294
Tableau 33 : Forme juridique du partenariat 295
Tableau 34 : Évolution de la répartition des financements 296

Tableau 35 : Pourcentage d'information par facteurs 297
Tableau 36 : Coordonnées et contributions des modalités – ACM stratégies 297
Tableau 37 : Contributions des variables (en %) 300
Tableau 38 : Effectifs de classes - Stratégies 303
Tableau 39 : Leviers stratégiques type C 307
Tableau 40 : Caractéristiques dominantes pour chaque type de comportement stratégique ... 309
Tableau 41 : Pourcentage d'information par facteur 314
Tableau 42 : Coordonnées et contributions des modalités – ACM globale 315
Tableau 43 : Effectifs des classes 323

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Évolution de l'emploi dans les associations de solidarité en 7 ans 48
Figure 2 : Le triangle de la protection sociale 90
Figure 3 : Structure de l'échantillon selon le secteur d'intervention 131
Figure 4 : Répartition des associations selon le nombre de salariés 132
Figure 5 : Plan factoriel des capacités associatives 233
Figure 6 : Dendrogramme sur typologie capacités 235
Figure 7 : Typologie des associations selon leurs capacités politiques 236
Figure 8 : Plan factoriel des caractéristiques associatives 257
Figure 9 : Dendrogramme sur typologie caractéristiques 260
Figure 10 : Profil-types des associations selon leurs caractéristiques 261
Figure 11 : Plan factoriel des stratégies associatives 299
Figure 12 : Dendrogramme sur typologie stratégies 303
Figure 13 : Typologie des comportements stratégiques 304
Figure 14 : Plan factoriel des modalités les plus contributives à l'axe 1 319
Figure 15 : Plan factoriel des modalités les plus contributives à l'axe 2 321
Figure 16 : Dendrogramme sur typologie globale 323
Figure 17 : Typologie globale des associations 325

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Les missions de l'URIOPSS LR 116
Encadré 2 : L'analyse factorielle des correspondances multiples (ACM) 134
Encadré 3 : Conseils généraux et DDASS : logique territoriale versus logique gestionnaire ou comptable ? 160
Encadré 4 : Nouvelle question sociale et évolution de l'activité : Un exemple dans le champ de la lutte contre les exclusions 163
Encadré 5 : Un mécanisme de solvabilisation de la demande : le Chèque emploi service universel (CESU) 184
Encadré 6 : Visibilité de l'association et influence de l'agenda public, l' « affaire » du Droit au logement opposable (DALO) 210
Encadré 7 : Des associations dans l' « avant-garde » : la création des MDPH 212
Encadré 8 : Association et détection de nouveaux besoins : le cas de la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes 212
Encadré 9 : Processus d'innovation et recours au financement privé 221
Encadré 10 : Conseils Généraux et réduction des marges de manœuvre dans les relations aux associations 247
Encadré 11 : Des trajectoires territoriales spécifiques : l'exemple du département de la Lozère 250
Encadré 12 : Ouverture de l'activité et diversification des financements publics 274
Encadré 13 : Des collectifs informels, espaces d'interpellation et/ou de mutualisation des pratiques professionnelles 281
Encadré 14 : Un GCSMS entre trois ESAT pour « résister » à la concurrence 285
Encadré 15 : La réponse groupée aux appels d'offre, une forme de solidarité inter-associative comme « levier de défense » 286
Encadré 16 : Une charte commune pour se coordonner dans le marché 287
Encadré 17 : Un exemple local d' « institutionnalisation concertée » : Aide à domicile et préférence pour le régime de l'autorisation 341

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE 11

INTRODUCTION GENERALE 15

PREMIERE PARTIE : POUR UNE ANALYSE DE L'INTERACTION ENTRE ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE ET POUVOIRS PUBLICS 29

CHAPITRE I LES ASSOCIATIONS D'ACTION SOCIALE ET MEDICO-SOCIALE : PERIMETRE ET JUSTIFICATIONS DU CHAMP ETUDIE 31

Introduction du chapitre 31

1.1. Les associations d'action sociale et médico-sociale : tentative de définition 32

1.1.1. Un positionnement sur le champ des politiques d'aide et d'action sociales 32
1.1.2. Une fonction reconnue d'« opérateur » des politiques sociales 39
1.1.3. Une place centrale dans l'offre de services sociaux 41
1.1.4. Des financements publics majoritaires 42
1.1.5. Un poids économique important : des associations gestionnaires et professionnalisées 45

1.2. Des services qui nécessitent une intervention publique : un marché mis en échec ... 50

1.2.1. Asymétries d'informations et incertitude sur la qualité du service 51
1) Le problème de sélection adverse (ou d'antisélection) 52
2) Le problème de l'aléa moral 52
1.2.2. Effets positifs sur la collectivité et participation à l'intérêt général : la présence d'externalités 54
1.2.3. Non solvabilité des publics ou risque d'iniquité 56

1.3. Un conflit autour de l'intérêt général 57

Conclusion du chapitre 59

CHAPITRE II POSITIONNEMENT THEORIQUE : DE LA COEXISTENCE A L'INTERDEPENDANCE... JUSQU'A L'INTERACTION 63

Introduction du chapitre 63

2.1. Un dépassement des théories standard du non lucratif 64

2.1.1. Des associations comme suppléantes de l'État et du marché : les théories de la coexistence 66
1) Les théories de la demande 66
La théorie des biens collectifs ou les échecs de l'État (state failures) 66
L'approche en termes d'échecs du marché (market failures) 67
2) Les théories de l'offre : l'accent mis sur les caractéristiques des producteurs 68
3) L'approche en terme de partie-prenantes (stakeholders) : une intégration des théories de l'offre et de la demande 69
4) Les limites des théories de l'offre et de la demande pour une étude des relations entre associations et pouvoirs publics 70
2.1.2. Vers une étude des formes de collaboration entre ces deux acteurs à travers la théorie des échecs du secteur volontaire 72

2.1.3. Vers une prise en compte du contexte institutionnel : la théorie des « origines sociales » 75

2.2. L'étude de l'interaction entre associations de solidarité et pouvoirs publics : quelles implications théoriques ? 80

2.2.1. L'importance du cadre et des règles : une étude des formes de régulation dans un cadre institutionnaliste 81
1) Les fondements de l'approche institutionnelle 82
2) Une étude des formes de régulation dans un cadre néo-institutionnaliste 85
3) Discussion des approches institutionnalistes 86
2.2.2. La nécessaire prise en compte du rôle politique des associations à côté de leur rôle économique : l'influence du courant socio-économique 87
1) Au-delà de la fonction économique, une fonction politique 87
2) Le rôle politique des associations dans la littérature : une prise en compte partielle 88
L' « encastrement politique » des associations : les associations dans une économie plurielle 88
L'approche en termes de régimes de gouvernance 91
3) Discussion des approches socio-économiques 92

2.3. D'une analyse des formes de régulation à une analyse de l'interaction 93

2.3.1. Une interaction déclinée en différentes capacités associatives 94
2.3.2. Une interaction variable d'une association à l'autre : des ressources aux fondements de la légitimité 94
1) Des ressources comme facteurs de développement de l'activité politique : l'apport de la théorie des ressources 96
2) Des associations en quête de légitimité : l'apport des approches néo - institutionnalistes 97
2.3.3. Le déploiement de stratégies de reconnaissance politique : une diversité de réponses associatives aux pressions institutionnelles 99

Conclusion du chapitre 102

CHAPITRE III METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE : POSITIONNEMENT, MATERIAUX EMPIRIQUES ET DEROULEMENT D'ENQUETE 105

Introduction du chapitre 105

3.1. La Région Languedoc-Roussillon comme terrain d'application 106

3.1.1. La pertinence de l'échelon régional pour l'étude des interactions entre associations de solidarité et pouvoirs publics 106
1) L'émergence du niveau régional comme niveau de pilotage des politiques publiques 106
2) La région : niveau d'organisation privilégié des associations 107
3) L'intérêt de la comparaison infra-régionale 109
3.1.2. La région Languedoc-Roussillon comme terrain d'application : spécificités et caractéristiques de l'offre 109
1) Spécificités sociodémographiques : un terrain favorable au développement des services sociaux 110
2) Les caractéristiques de l'offre associative en Languedoc-Roussillon 111
Une vitalité associative plus forte que la moyenne nationale 111
L'impact économique du secteur associatif social et médico-social en région 111

3.2. L'immersion au sein de l'URIOPSS Languedoc-Roussillon 114
3.2.1. L'URIOPSS LR : L'atout de la transversalité 114
3.2.2. Posture et intérêt pour la recherche 117
3.3. Une première phase exploratoire par voie d'entretiens pour préciser les variables pertinentes de l'interaction 119
3.3.1. L'analyse de la complexité associative : des entretiens auprès d'un nombre limité d'associations 119
1) Choix et présentation des associations étudiées 121
2) Le directeur : un acteur relais ? 127
3.3.2. Des entretiens auprès de représentants des pouvoirs publics 128
3.4. Un questionnaire auprès d'un échantillon plus large d'associations 129
3.4.1. Méthode de recueil des données 129
3.4.2. Présentation de l'échantillon 130
1) Un taux de réponse plus élevé dans l'Hérault et le Gard 130
2) Le poids du champ du handicap 131
3) Des associations gestionnaires et professionnalisées 132
4) Des associations qui concentrent des budgets importants 133
3.4.3. Les objectifs de l'analyse factorielle 133
Conclusion du chapitre 134
CONCLUSION PREMIERE PARTIE 136
DEUXIEME PARTIE LE CADRE CONTEXTUEL DES RELATIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS : CONTRAINTES OU RESSOURCES ? 139
CHAPITRE IV LE ROLE ET LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT SOCIAL ET SES REMISES EN CAUSE RECENTES 141
Introduction du chapitre 141
4.1. Associations et mouvement d'institutionnalisation 142
4.1.1. Une fonction d' « avant-garde » dans la détection des besoins sociaux 142
4.1.2. Une logique extensive de développement de l'offre associative concomitante à l'évolution de l'État social 143
4.1.3. Un compromis de type corporatiste entre l'État et les associations 145
4.1.4. Un développement selon une logique statutaire et catégorielle 147
4.1.5. La loi de 1975 : aboutissement du mouvement d'institutionnalisation ou affirmation de la régulation « tutélaire » ? 149
4.2. Un contexte institutionnel en mutations : Crise de l'état providence et transition vers un nouveau modèle d'interactions aux pouvoirs publics ? 154
4.2.1. La gouvernance territoriale : des interactions dans un monde complexe 155
1) Les acteurs publics ou le règne de la complexité : des compétences enchevêtrées 155
2) Les associations dans la gouvernance territoriale : des modes d'action à revisiter 160
4.2.2. De nouvelles finalités de l'action : vers une logique du « service » 161
4.2.3. Contrainte gestionnaire et nouveau management public 165
Conclusion du chapitre 167

CHAPITRE V LE MODELE ACTUEL OU LE COMPROMIS ENTRE DIFFERENTES FORMES DE REGULATION...169

Introduction du chapitre 169

5.1. L'encadrement accru des associations ou le renforcement de régulation de type tutélaire 169

5.1.1. Une régulation tutélaire prédominante : le cadre général de la loi du 2 janvier 2002..... 170

1) La recherche d'une meilleure articulation entre moyens et besoins..... 171

2) Une activité associative encadrée dans tous ses aspects..... 172

Des règles de création de l'activité fixées par la loi : le régime de l'autorisation..... 172

Des règles de financement spécifiques : la tarification..... 173

Des règles particulières d'évaluation et de contrôle..... 174

5.1.2. Une dimension de contrainte renforcée dans l'allocation des ressources publiques 175

5.2. L'ouverture à la concurrence : vers une régulation « quasi-marchande » ? 178

5.2.1. Différents niveaux de mise en concurrence 179

1) Un mouvement de mise en concurrence implicite contenu dans le système réglementaire..... 179

2) Un mouvement de mise en concurrence formelle : l'utilisation de procédures d' « appels à projet » ou d' « appels d'offre » 180

Des appels à projet à l'intérieur du cadre réglementaire 180

L'utilisation croissante d'appels d'offre régis par le CMP 182

Utilisation de mécanismes de solvabilisation de la demande et dérégulation de l'activité 183

5.2.2. Une ouverture à la concurrence encouragée par les politiques : des objectifs multiples pour l'administration..... 186

1) Transparence et efficacité..... 187

2) Une fonction de régulation de l'offre 188

3) Une reprise en main par l'administration 189

4) Un caractère obligatoire ?..... 190

5.2.3. Les critères de sélection des associations 191

1) Des critères relatifs aux caractéristiques associatives 192

Les compétences techniques de l'association..... 192

L'équilibrage du poids des associations : défaire les « monopoles associatifs » ? 192

La cohérence territoriale 193

Le poids « politique » des associations 193

2) Des critères relatifs aux caractéristiques de l'offre..... 193

Une répartition équitable de l'offre sur les territoires..... 193

Une répartition équilibrée de l'offre sur les territoires..... 194

Une offre efficace sur les territoires : le rapport coût/qualité/besoins..... 194

Une offre coordonnée sur les territoires : la mutualisation entre acteurs..... 194

5.2.4. Le positionnement associatif : entre inquiétude et « marche forcée »..... 194

Conclusion du chapitre 199

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE.....200

TROISIEME PARTIE UN DEFI POUR LES ASSOCIATIONS : CONSTRUIRE ET SE SAISIR DE MARGES DE MANŒUVRES..... 203

CHAPITRE VI DES CAPACITES ASSOCIATIVES SOURCES D'INTERACTIONS.....205

Introduction du chapitre 205

6.1. Une fonction politique déclinée sur deux niveaux 205

6.1.1. Les capacités d'innovation sociale 206
1) Le concept d'innovation sociale 206
2) Le potentiel d'innovation des associations 208
3) L'innovation sociale, premier niveau d' « encastrement politique » des associations 209
6.1.2. Les capacités de négociation politique 210
1) La reconnaissance du rôle des associations comme aiguillon des politiques locales… 211
2) … Une reconnaissance contrastée des associations : entre partenaires et prestataires 213
3) Des formes de la négociation variables 215

6.2. Une fonction politique difficile à atteindre pour les associations de solidarité ? 217

6.2.1. Des freins à l'innovation 218
6.2.2. Un accès inégal aux espaces de décision ? 224

6.3. Les associations face à la fonction politique : l'espace des capacités associatives. 227

6.3.1. Des capacités associatives déclinées en différents indicateurs 228
1) Les variables définissant les capacités d'innovation sociale 228
Les capacités d'initiative 228
Les capacités d'expérimentation 229
Les capacités de maîtrise de l'offre 229
2) Les variables définissant les capacités de négociation politique 230
6.3.2. Interprétation des axes retenus : négociation politique et innovation sociale .. 231
1) Interprétation de l'axe 1 : Les capacités de négociation politique 234
2) Interprétation de l'axe 2 : Capacités d'innovation sociale et négociation « technique » 234
6.3.3. Typologie des associations selon leurs capacités « politiques » 235

Conclusion du chapitre 237

CHAPITRE VII LES MODES D'INTERACTION ET LEURS DETERMINANTS : VERS L'IDENTIFICATION DES FACTEURS DE LEGITIMITE ASSOCIATIVE 239

Introduction du chapitre 239

7.1. Les variables explicatives du côté des caractéristiques associatives : une approche multidimensionnelle 240

7.1.1. Les caractéristiques spécifiques à la vie associative 241
7.1.2. Les caractéristiques économiques 244
7.1.3. Caractéristiques relatives aux liens « formels » aux pouvoirs publics 245
1) Les liens financiers 245
2) Liens juridiques 248
7.1.4. Caractéristiques « contextuelles » : secteur d'intervention, territoire et ancienneté 249
1) Le secteur d'intervention 249
2) La variable territoriale 249
3) L'ancienneté 251

7.2. Les caractéristiques structurantes du champ des associations de solidarité 253

7.2.1. Interprétation de l'axe 1 : associations gestionnaires *versus* non gestionnaires255
7.2.2. Interprétation de l'axe 2 : Représentativité économique et politique 258

7.3. Typologie des associations en fonction de leurs caractéristiques 260

1) Type A : L'association non gestionnaires de défense des droits ou caritative .. 260
2) Type B : L'association gestionnaire de très grande taille « représentative » 262
3) Type C : L'association non gestionnaire de taille importante 262
4) Type D : L'association gestionnaire de taille moyenne « hybride » 263
5) Type E : L'association gestionnaire de taille moyenne fortement institutionnalisée 263

Conclusion du chapitre 264

CHAPITRE VIII LE DEPLOIEMENT DE STRATEGIES DE RECONNAISSANCE.....267

Introduction du chapitre 267

8.1. Associations et stratégies de reconnaissance 268

8.1.1. Processus d'isomorphisme institutionnel et stratégies d'adaptation..... 269
8.1.2. Une vision pragmatique et instrumentale de la légitimité : le développement de stratégies plus volontaristes 271
1) Des stratégies de croissance et de diversification..... 273
2) Le développement de compétences d'expertise et de réseau..... 277
3) Des stratégies de coopération et de négociation : le développement de coalitions d'acteurs 279
Des processus de coopération internes 279
Des processus de coopération externes..... 280
8.1.3. Deux approches théoriques complémentaires : le dépassement nécessaire des approches institutionnalistes 288

8.2. Les associations face aux stratégies : des comportements hétérogènes..... 289

8.2.1. Les variables retenues dans le cadre d'une analyse des comportements stratégiques..... 289
L' « intentionnalité » des stratégies 289
Les leviers stratégiques privilégiés 290
La gouvernance interne (ou composition des instances décisionnaires)..... 291
La gouvernance externe (ou stratégies collectives externes) 294
L'évolution de l'activité économique 295
8.2.2. Résultats de l'ACM sur les stratégies : interprétation des axes retenus..... 297
1) Interprétation de l'axe 1 : Le lien entre les stratégies intentionnelles, l'ouverture et le changement 300
2) L'axe 2 : Stratégies politiques/coopératives versus concurrentielles ? 302
8.2.3. Typologie des comportements stratégiques 303
1) Type A : L'association routinière et autosuffisante..... 304
2) Type B : L'association « en veille » ou coopérante..... 305
3) Type C : L'association volontariste ou « hyperactive » 306
4) Type D : L'association « technicienne » en voie de consolidation 307

Conclusion du chapitre 309

CHAPITRE IX AU-DELA DE LA RATIONALISATION, UNE DIVERSITE DE COMPORTEMENTS 313

Introduction du chapitre 313

9.1. Capacités, ressources, stratégies : l'espace des interactions aux pouvoirs publics. 314

9.1.1. Analyse des deux premiers axes : les dimensions les plus structurantes de l'espace des interactions aux pouvoirs publics 314
1) L'axe 1 : Dynamisme et niveau d'institutionnalisation 317
2) L'axe 2 : Ressources économiques, représentativité et capacités politiques 322
9.1.2. Typologie globale des associations 323
1) Type A : L'association non gestionnaire « en mouvement » 324
2) Type B : L'association isolée et institutionnalisée 325
3) Type C : L'association « installée » 327
4) Type D : L'association « en quête de reconnaissance » ? 328
9.1.3. Principaux enseignements de la typologie 329
1) Des associations entre dynamisme et isomorphisme 330
2) La construction de la légitimité associative : un processus complexe 332
Des activités politiques nécessaires mais insuffisantes 332
Des facteurs exogènes : secteur d'intervention et mode de régulation 333
Des facteurs endogènes, une combinaison de ressources et de stratégies 333
9.1.4. Apports et limites de la typologie pour une analyse des interactions 335

9.2. Une interaction plurielle : portée, contours et implications théoriques 337

9.2.1. L'interaction ou l'importance de l'historicité de la relation 337
9.2.2. L'interaction, différents niveaux de négociation pour les associations 339
1) Le niveau de l'application des normes 339
2) Le niveau de la co-construction des normes 340
9.2.3. La réappropriation/ « re-construction » des normes, un processus de différenciation 343
9.2.4. L'interaction, un mode sélectif 344

Conclusion du chapitre 345

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE 347

CONCLUSION GENERALE 349

BIBLIOGRAPHIE 359

LEXIQUE DES SIGLES 373

LISTE DES TABLEAUX 379

LISTE DES FIGURES 381

LISTE DES ENCADRES 382

TABLE DES MATIERES 383

ANNEXES 3

ANNEXE 1 : PROFIL ET REPRESENTATIVITE DES ADHERENTS DE L'URIOPSS LR 4

ANNEXE 2 : GRILLE D'ENTRETIENS DIRIGEANTS ASSOCIATIFS 5

ANNEXE 3 : GUIDE D'ENTRETIENS RESPONSABLES PUBLICS 8

ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE 10

ANNEXE 5 : LISTE DES VARIABLES ET MODALITES PRISES EN COMPTE POUR LES ANALYSES FACTORIELLES 20

ANNEXE 6 : DONNEES STATISTIQUES COMPLEMENTAIRES 23
ANNEXE 7 : TABLEAUX RECAPITULATIFS DES DIFFERENTES TYPOLOGIES 25
A7.1 Typologie des capacités associatives 26
A7.2 Typologie des caractéristiques associatives 30
A7.3 Typologie des comportements stratégiques 36
A7.4 Typologie globale 41
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX DES ANNEXES 52