JEAN-LOUIS LAVILLE
ANNE SALMON

# Associations et Action publique

SOLIDARITÉ ET SOCIÉTÉ

DESCLÉE DE BROUWER

Associations et Action publique

## Collection « Solidarité et société » dirigée par Jean-Louis Laville

Dès le XIXe siècle, l'invention de la solidarité correspond à la tentative de penser un lien social véritablement moderne, qui ne repose ni sur les intérêts matériels, ni sur les communautés traditionnelles. En dépit de l'annonce récurrente de son affaiblissement, voire de sa disparition, cette idée de solidarité continue à rassembler ceux qui refusent de réduire la vie sociale à l'utilitarisme et les relations humaines au contrat. De multiples formes d'associationnisme, présentes depuis le niveau local jusqu'au niveau international, s'y réfèrent aujourd'hui avec force. La solidarité est donc d'actualité. Mais derrière l'adhésion qu'elle suscite apparaissent des conceptions contrastées. Elles renvoient pour certaines à la vision d'une société éthique dans laquelle des citoyens remplissent leurs devoirs moraux alors qu'elles désignent pour d'autres des actions collectives relevant de l'auto-organisation et du mouvement social.

Cette collection se propose donc d'éclairer les multiples formes de solidarité en actes comme les débats qui y sont liés, en soulevant des questions décisives pour notre avenir commun.

Joseph Haeringer (dir.), *La démocratie : un enjeu pour les associations d'action sociale*, 2008.
Jean-Louis Laville, *Le travail, une nouvelle question politique*, 2008.
Jean-Paul Maréchal, *Humaniser l'économie*, 2008.
Bruno Frère, *Le nouvel esprit solidaire*, 2009.
Anne Salmon, *Mais que font les éducateurs ? Le travail social à l'épreuve du politique*, 2009.
Jean-Louis Laville et Pascal Glémain (dir.), *L'économie sociale et solidaire aux prises avec la gestion*, 2010.
Jean-Michel Servet, *Le grand renversement*, 2010.
Anne Salmon, *Le travail sous haute tension. Risques industriels et perspectives syndicales dans le secteur de l'énergie*, 2011.
Thierry Brun, *Main basse sur les services. Chronique d'une réforme silencieuse*, 2011.
Geoffrey Pleyers (dir.), *La consommation critique. Mouvements pour une alimentation responsable et solidaire*, 2011.
Laurent Gardin, Jean-Louis Laville, Marthe Nyssens, *Entreprise sociale et insertion. Une perspective internationale*, 2012.
Roland Janvier, Jean Lavoué, Michel Jézéquel, *Transformer l'action sociale avec les associations*, 2013.
Bruno Frère (dir.), *Le tournant de la théorie critique*, 2015.

Sous la direction de
Jean-Louis Laville
et Anne Salmon

# Associations et Action publique

*« Solidarité et société »*

DESCLÉE DE BROUWER

Tous droits de traduction,
d'adaptation et de reproduction
réservés pour tous pays.

**© 2015, Groupe Artège**
Éditions Desclée de Brouwer
10, rue Mercœur – 75011 Paris
9, espace Méditerranée – 66000 Perpignan

*www.editionsddb.fr*

ISBN : 978-2-220-06605-9
ISBN pdf : 978-2-220-07825-0

# INTRODUCTION

*Jean-Louis Laville, Anne Salmon*

Les associations subissent de fortes pressions. Si leurs ressources monétaires restent majoritairement d'origine publique, les modalités d'attribution de celles-ci sont grandement modifiées. Sur la régulation tutélaire, qui finançait les structures à condition de fixer les normes et tarifs d'intervention, s'est greffée une régulation concurrentielle, qui procède par appel d'offres et exonérations accordées à des consommateurs choisissant ensuite leur prestataire. Dans une période de tensions budgétaires, ces empilements de régulations sont synonymes d'augmentation concomitante des normalisations et de la concurrence. Dès les premiers chapitres de ce livre, les acteurs associatifs décrivent les injonctions qui leur sont adressées : « double mouvement de diminution des financements et d'accroissement des contrôles », « inflation des réglementations », « multiplication des audits », « risques d'une instrumentalisation », « conditions de délégation plus strictes »… S'y ajoutent des changements législatifs qui donnent « la priorité à deux principes cardinaux : l'efficacité et l'efficience » et favorisent le suivi administratif, Loi organique relative aux lois de finance (LOLF), Révision générale des politiques publiques (RGPP), Modernisation de l'action publique (MAP). Tous sont censés faire passer par l'État d'une « culture de moyens » à une « culture de résultat ».

Ces orientations ne sont pas qu'imposées aux associations, certaines y adhèrent et sélectionnent désormais leurs dirigeants plus pour leur maîtrise de la gestion que pour leur expérience des activités. Fréquemment, ces cadres se font les promoteurs d'une

logique privée que « le développement de contraintes législatives, en termes de comptabilité et d'audit, proches de celles des sociétés commerciales » (Avare, Sponem, 2013, p. 150), a renforcé (plan comptable spécifique et règlement 99-01 du 16 février 1999 du Conseil national de la comptabilité, règlement comptable 99-01 et loi du 15 mai 2001, instruction fiscale de 1998). Autrement dit, les associations ont été touchées par le managérialisme, ce « système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion » (Chanlat, 2000), caractérisé par la place qu'il accorde à la notion de performance, par l'importance prise par la rationalité instrumentale et par la mise en avant des concepts d'auditabilité et de responsabilité.

Au total, les associations sont soumises à un isomorphisme, c'est-à-dire un processus qui les force à ressembler aux autres unités confrontées aux mêmes contraintes. En l'occurrence, l'isomorphisme qui s'exerce, par coercition autant que par mimétisme, est marchand. Il n'est pas explicable par la seule baisse des fonds publics qui s'imposerait comme une catastrophe naturelle. Il est la traduction d'un programme patiemment élaboré par un groupe international d'intellectuels, la société du Mont-Pèlerin, créée dès 1945 mais dont l'influence s'affirme dans les années 1970, qui défend le monétarisme, ensuite appelé néolibéralisme. Dans les années 2010, selon ses partisans, ce dernier a gagné la bataille des idées, mais sa pleine application serait encore à venir (Mickelthwait, Wooldridge, 2014).

Le néolibéralisme n'est pas qu'un programme économique. On a tendance à l'oublier, c'est aussi un projet politique. La preuve en est fournie par Hayek, l'un des pères de la doctrine ; il le formule de manière explicite en condamnant le caractère « illimité de la démocratie actuelle » qui, selon lui, pèse sur l'institution gouvernementale (Hayek, 1983, p. 171-1979). Il n'hésite pas à affirmer : « Une démocratie sans limites pourrait être quelque chose de pire que des gouvernements limités autres que la démocratie » (*op. cit.*, p. 164). Compte tenu de l'influence de cet auteur, c'est l'étude de ses écrits qui est par la suite privilégiée.

Néanmoins sa dénonciation des « excès de la démocratie » n'est pas isolée. En témoigne le célèbre rapport de la Commission trilatérale cosigné par Huntington, Watanuki et le sociologue des organisations Crozier, qui soulignait dès 1975 « les limites potentiellement désirables à l'extension indéfinie de la démocratie ». Par ailleurs, depuis quelque temps déjà, certaines recherches examinent des questions curieuses, comme celle de la compatibilité du capitalisme avec des régimes autoritaires, afin de démontrer l'universalisme de ce système économique qui n'aurait pas vocation à être bloqué aux frontières de pays non démocratiques (Baechler, 1995).

Le programme néolibéral ne se résume donc pas, contrairement à ce que l'on croit souvent, à un ensemble de préconisations économiques, il articule étroitement deux registres.

– Au niveau politique, il vise non seulement une redéfinition du rôle de l'État, mais bien de tous les regroupements populaires qui peuvent, par leur action dans l'espace public, contester la limitation de la démocratie.

– Au niveau économique, il vise l'institution de la société de marché, c'est-à-dire l'extension du marché, par le transfert croissant des activités publiques ou non lucratives vers le secteur marchand.

Ces deux lignes directrices remettent en cause l'idée selon laquelle il y aurait congruence entre marché et démocratie. À leur lumière il est possible d'interroger les dispositifs qui ont actuellement pour effet de reconfigurer les rapports entre l'État, les associations et les entreprises.

## Quelles menaces pour les associations ?

Dans la perspective néolibérale, il ne fait pas de doute que la société de marché est dominée par les entreprises lucratives : sur cette scène, il y a peut-être une place pour des fondations alimentées par des fonds privés et de riches donateurs, mais nettement moins pour les initiatives populaires financées par des fonds publics.

Leur développement n'entre pas dans les projections pour les deux raisons principales qui viennent d'être évoquées ; la première, d'ordre politique, relève du projet de limitation de la démocratie ; la seconde, d'ordre économique, relève du projet d'expansion illimitée du marché.

### *Les associations face au projet de démocratie limitée*

Les positions néolibérales semblent se démarquer de la tradition libérale. En effet, elles cherchent toujours à imposer le système capitaliste comme unique horizon d'un ordre social viable, mais elles se gardent d'affirmer qu'il est indissociable d'une extension indéfinie des libertés démocratiques. Hayek crée un néologisme, la « démarchie », pour nommer le régime de démocratie limitée qui a sa faveur. « Cela nous fournirait, écrit-il à ce propos, le nouveau nom dont nous avons besoin pour préserver l'idéal de base en un temps où, à cause de l'abus répété du terme démocratie à propos de systèmes qui conduisent à la création de nouveaux privilèges par des coalitions ou des intérêts organisés, des gens en nombre croissant se retourneront contre le système existant » (*op. cit.*, p. 48). Le vocable n'a pas eu le succès escompté. Signe qu'en dépit des coups de boutoir, ses thèses ne s'imposent pas sans réticences et qu'au-delà de leur incontestable influence, elles se révèlent fragiles.

Ce qui importe particulièrement pour notre propos est que Hayek ne concentre pas sa critique sur le seul rôle de l'État. L'action collective organisée est aussi concernée. Selon lui, les groupements, associations et unions syndicales qui prolifèrent dans tous les secteurs ont des moyens d'action particulièrement efficaces pour faire pression sur les pouvoirs publics afin d'obtenir qu'ils se chargent « de la régulation du marché en leur faveur » (*ibid.*, p. 106). Ces groupements en tant qu'ils sont les principales forces paralysant le jeu des forces spontanées du marché ont vocation à être affaiblis. Certes, Hayek vise tout particulièrement les associations ouvrières, mais en creux, ce sont tous les groupements associatifs qui sont suspectés d'être les leviers de la démocratie illimitée.

Le projet néolibéral opère dans une double direction qui a globalement en vue de dépolitiser le débat en le technocratisant : l'affaiblissement politique de l'État va de pair avec l'affaiblissement politique des groupements associatifs. Deux préoccupations sont liées, réformer l'État pour que l'action publique soit soustraite à l'influence populaire, atténuer la portée des collectifs organisés en sapant leur puissance contestataire, sans remettre en cause le droit d'association ce qui serait clairement anti-démocratique. Elles semblent avoir été au centre des dispositifs institutionnels et organisationnels mis en place dès les années 1980, période où des États ont commencé à se réclamer des idéaux néolibéraux. Même s'il est impossible de prétendre que le programme de ces gouvernements soit entièrement réalisé, il est toujours d'actualité, et continue à être promu avec force dans de nombreux pays.

### *Les associations face au projet de marché illimité*

Comme nous venons de le voir, les groupements associatifs sont attaqués parce qu'ils risquent de contester les mécanismes d'autorégulation du marché en adressant des demandes d'intervention aux pouvoirs publics. Mais ils le sont aussi au regard des enjeux d'ordre économique.

Lorsque les associations dépendent des financements publics, quelles que soient leurs tailles, elles sont confrontées à des pressions d'autant plus fortes qu'elles s'accompagnent de réductions budgétaires importantes. Elles sont exhortées à adopter des logiques gestionnaires et les systèmes d'évaluations tendent à reformater leurs « prestations » pour les rendre comparables les unes aux autres et stimuler la compétition entre les structures. Plus celles-ci se focalisent sur le couple coût-service, plus elles permettent d'élargir le jeu concurrentiel à d'autres acteurs. L'isomorphisme marchand va dans le sens d'un nivellement des fonctionnements qui, à terme, risque d'entretenir de sérieuses confusions entre le secteur non lucratif et le secteur lucratif.

La banalisation passe par une identification des associations à des organisations productives que conforte le développement de rapports contractuels avec l'État. Celui-ci, en se conduisant comme un donneur d'ordres, incite ses partenaires à se comporter comme des sous-traitants. Le phénomène aurait ainsi de fortes similitudes avec le processus d'externalisation des activités des grands groupes vers des entreprises aux protections sociales plus faibles.

En analysant les rapports des pouvoirs publics et des associations sous ce seul prisme, on risque cependant d'en arriver rapidement à la conclusion que les associations sont le cheval de Troie du désengagement de l'État, du démantèlement du service public : la compression des services publics aurait pour conséquence d'en faire supporter le poids aux associations par un processus d'instrumentalisation similaire à celui en œuvre dans le secteur marchand. Selon cette approche, les associations deviennent des sous-services publics, les salariés des associations étant condamnés à être traités comme des sous-fonctionnaires. Un tel diagnostic masque paradoxalement l'ampleur du problème en se polarisant sur l'une de ses dimensions, réelle, mais qui ne peut être examinée de manière isolée. Réduire les enjeux des rapports entre l'État et les associations à la question de la baisse des coûts salariaux dans la fonction publique détourne l'attention d'autres hypothèses.

L'une d'entre elles ne peut être passée sous silence, elle consiste à envisager l'isomorphisme marchand comme une étape de l'extension illimitée du marché. Si l'on prend au sérieux l'idée selon laquelle les associations dresseraient un rempart face au projet de limitation de la démocratie, il faut aussi prendre au sérieux le but ultime du néolibéralisme : l'institution de la société de marché en dehors de laquelle la limitation de la démocratie n'aurait d'ailleurs aucun sens. Les pressions exercées sur les associations prennent alors une autre tournure et, vu sous cet angle, le remplacement du public par le non lucratif peut sembler une interprétation adoucie des risques qui planent au moins potentiellement : l'effritement progressif des structures associatives au profit du secteur lucratif.

Cette hypothèse, d'apparence provocatrice, mérite pourtant examen. Longtemps la régulation tutélaire a produit des effets

mimétiques : de grandes associations ont endossé une gestion administrative de l'usager. En cela, les associations n'ont jamais totalement échappé à l'isomorphisme. Celui d'hier les rapprochait du modèle de la gestion des établissements publics, celui d'aujourd'hui de la gestion des entreprises privées. Dans le premier cas, l'évolution des pratiques pouvait conduire à une bureaucratisation sclérosante, dans le second, l'emprise organisationnelle peut les entraîner vers un managérialisme tout aussi appauvrissant.

Ce qui change véritablement aujourd'hui, ce n'est pas que les associations puissent être influencées par des modèles de gestion, c'est que les modèles qu'on cherche à leur imposer les éloignent des administrations publiques en les rapprochant des entreprises privées. La pénétration de techniques managériales du secteur privé constitue le cœur du problème en ce qu'elles importent dans les associations, tout comme dans les services de l'État, une gestion capitaliste. Plus cet alignement sera effectif, plus les occasions de glissement d'activités publiques et non lucratives vers le secteur marchand seront multipliées.

Les principes de la société de marché exigent, à chaque fois que cela est possible, de réaliser ces transferts. Dans ce scénario, les associations les plus appliquées à réorienter leurs activités vers des prestations standardisées verraient leurs services plus facilement assimilables par le marché. Les restrictions budgétaires poussent en effet les associations à se réorganiser en diminuant leurs coûts tout en améliorant la lisibilité de leurs offres, ce qui les conduit à redéfinir leurs activités dans un sens plus entrepreneurial.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger de possibles innovations institutionnelles pour produire de la solvabilité, là où jusqu'à présent cela paraissait hors de portée technique et idéologique. L'histoire récente des services à la personne est édifiante à cet égard (Laville, Nyssens, 2001). Dans un premier temps, l'argumentaire mobilisé par les entreprises consistait à valoriser leur professionnalisme qui permettrait d'éviter le gaspillage engendré par « l'amateurisme » endémique des associations. Dans un deuxième temps, l'allusion aux économies que pourraient ainsi réaliser les financeurs publics s'estompe et cède la place à un lobbying destiné à ouvrir les services

considérés aux entreprises privées, c'est alors la concurrence déloyale des associations qui est dénoncée. On en arrive dans un troisième temps à une solvabilisation des sociétés commerciales par les avantages que leur consentent les autorités publiques à qui de nombreuses créations d'emplois sont promises. Loin de ce résultat, le bilan après quelques années fait apparaître une augmentation des inégalités d'accès aux services, les groupes lucratifs concentrant leur offre dans les milieux urbains pour des services simples comme les services ménagers pour les couples bi-actifs de catégorie moyenne et supérieure au détriment des zones rurales et de services plus compliqués, comme l'aide à domicile pour des personnes isolées et non solvables. Le coût pour les finances publiques s'avère en outre élevé (Devetter, Jany-Catrice, Ribault, 2009).

Une telle trajectoire ne peut qu'inciter à la vigilance devant l'annonce selon laquelle des entreprises sociales modelées par les techniques du *business* pourraient éradiquer la pauvreté, d'autant que leur périmètre fluctue déjà : d'abord le social-business était défini comme entité ne distribuant pas de profit ; il est maintenant en train d'être élargi à toute forme d'entreprise se donnant une activité d'ordre social. Dans la foulée, il pourrait bientôt réclamer sa part de financement public tout en se tournant vers les grandes entreprises pour conforter leur programme de responsabilité sociale d'entreprise (Salmon, 2009).

Le néolibéralisme n'est pas un projet en demi-teinte. Faire comme si les associations en étaient largement bénéficiaires au détriment de la fonction publique est loin d'être évident. Politiquement, la position est suicidaire : elle dresse acteurs associatifs et acteurs publics les uns contre les autres en minimisant le fait qu'ils sont attaqués tout aussi durement.

## Quelles ripostes par les associations ?

Le monde associatif n'est pas homogène et il n'est pas certain qu'il ait rompu avec son histoire. L'associationnisme, qui a prôné une extension de la démocratie par l'action volontaire de citoyens libres et égaux (Laville, 2010), n'a pas disparu ; le prétendre revient

à dénier les réalités, les finalités et les modalités d'action extrêmement variées des associations.

Contrairement à la critique courante, qui voudrait que celles-ci se plient sans réaction aux injonctions quant à la redéfinition de leurs rôles, mais aussi qu'elles se conforment aux modèles managériaux dominants, les associations témoignent de réelles capacités d'initiative. Loin de se contenter du rôle passif qu'on voudrait leur assigner, de nombreux acteurs associatifs mobilisent une diversité de leviers pour résister à la fonctionnalisation de leurs missions, mais aussi pour avoir droit de cité en portant sur la place publique de nouveaux problèmes publics.

Les associations ne sont pas le réceptacle de commandes émanant de responsables publics qui seraient convaincus de la pertinence des procédures qu'ils encouragent pourtant à adopter. Bien sûr, les pouvoirs publics imposent de nouvelles normes et sur le terrain des tensions existent. Mais ces tensions, voire ces conflits, sont loin d'être indépassables. Lorsque l'on considère un éventail de cas concrets, il apparaît des marges sur la base desquelles peuvent se nouer des coopérations entre les acteurs associatifs et les acteurs publics. Signe peut-être que l'horizon n'est pas figé en une guerre de positions dans laquelle deux camps se retrancheraient sans espoir de faire bouger les lignes.

L'étude de cas, qui étudie des phénomènes complexes dans leur contexte, est précieuse pour affiner l'examen des conditions de possibilité de ces nouvelles alliances tout en ne négligeant pas les points de blocage : elle n'offre pas une photographie de l'existant mais permet une exploration dynamique de situations qui, certes, ne sont pas généralisables, mais qui ont le mérite de susciter le questionnement sur l'action. La démarche est pertinente dans un temps où la sociologie critique ne peut plus se contenter de dresser des constats qui ont souvent pour contrepartie de renforcer la logique dominante. Dans un contexte où les oligarchies ont intérêt à affirmer qu'il n'y a qu'une seule voie possible, la dénonciation du réel le plus institué risque de les conforter puisqu'elle confirme, certes pour le condamner, ce qu'ils veulent entendre : il n'y a qu'une réalité. Or, celle-ci arrive-t-elle toujours à s'imposer

durablement ? Rien n'est moins certain. Dans les interstices apparaissent les grippages de la machine à produire de l'uniformisation. Aujourd'hui, comme hier, acter les victoires des puissants, c'est renforcer leur assise. Or, celles-ci ne sont pas toujours aussi éclatantes qu'il y paraît. Les nuances imperceptibles lorsque l'on isole les grandes tendances, sont plus nettes lorsque l'on cherche à confronter ces tendances aux exceptions mais aussi aux émergences perpétuellement invisibilisées.

L'enjeu est de faire place à « une sociologie des émergences » (Sousa Santos, 2011) qui dépasse la focalisation sur les formes de la domination. Le livre s'appuie ainsi sur une diversité de cas au sein de champs variés afin d'appréhender les pratiques sous des angles très différents selon les pays : France, Maroc, Tunisie, Espagne, Québec, Bolivie, Équateur notamment, et selon les secteurs : centre social et régie de territoire, fédération d'éducation populaire, fédération sportive, associations d'action sociale et médico-sociale, union d'associations de solidarité, association écologiste, association de consommation, logement et cadre de vie, association de lutte contre le sida, association pour la défense d'une agriculture paysanne, associations de santé environnementale, associations culturelles, associations de microfinance, associations d'action communautaire, associations de garde pour la petite enfance, associations et coopératives d'économie solidaire et de commerce équitable.

La multiplicité des expériences tient aussi à la taille des structures présentées : depuis de très petites associations ancrées localement, jusqu'à des fédérations qui ont une dimension nationale ou internationale.

À partir d'associations françaises (partie I et II) et étrangères (Afrique, Europe, Amérique du Sud, Amérique du Nord, partie III et IV), ce livre explore les ripostes associatives en tenant compte de réalités multiformes.

## *Expériences françaises*

Face aux contingences externes, les associations agissent sur elles-mêmes. Il est important d'examiner ces dynamiques internes. La résistance passe par le refus d'un enfermement dans un mode de gouvernance gestionnaire. Comment cette réflexion sur l'organisation alimente-t-elle le projet associatif ? La première partie se focalise sur le fonctionnement d'associations qui n'ont pas la prétention de revendiquer une originalité particulière par rapport au tissu associatif français. Ce sont des associations dépendantes des financeurs publics, même si certaines d'entre elles ont plus de marges de manœuvre. Il s'agit d'exposer sous une forme proche du récit d'expérience la façon dont les acteurs sont en mesure de desserrer le carcan dans lequel ils ont conscience d'être pris. C'est donc sous l'angle de questions autour des activités associatives que nous amorçons l'étude des conflits entre logique managériale et logique démocratique : ici le refus de subir passe par des tentatives variées de revitalisation des espaces démocratiques internes au regard d'une volonté de réinvestir le projet associatif.

Cette partie permet d'aborder des questions transversales qui agitent le monde associatif : John Lasserre à partir de son expérience de dirigeant d'un centre social en pays royannais propose d'examiner les tensions entre le projet associatif et les systèmes d'évaluation publique, Guillaume Meugnier à partir de l'étude de la Ligue de l'enseignement met en évidence quelques leviers permettant de déjouer les pièges de l'isomorphisme en analysant les stratégies associatives face au nouveau management public ; Lydia Martins Viana à partir de l'expérience de la Fédération sportive et gymnique de travail, souligne les tensions entre les choix gouvernementaux et les initiatives associatives autour de différents modèles de sports en montrant comment cette fédération a puisé des forces dans la remise en question de son débat interne ; Dominique Espagnet à partir des expérimentations menées dans le cadre de l'Association pour la réadaptation et l'intégration analyse les tensions entre les nouvelles législations publiques et l'autonomie associative ; Norbert Ligny à partir de l'association Thélèmythe identifie les limites

de l'intervention publique et la spécificité du travail associatif ; Christine Chognot termine cette partie par la présentation de la démarche prospective au sein des unions interfédérales d'associations de solidarité, et de son rôle pour affronter les tendances à la normalisation.

Si tous ces textes mentionnent la prégnance des contrôles, aucun ne conclut pour autant à l'impuissance associative. Lasserre note la capacité de contournement s'il existe une réflexion interne qui produit du discernement pour évaluer les compromis nécessaires et refuser les compromissions. Meugnier débusque les tentatives pour désamorcer les procédures inhérentes à la nouvelle gestion publique. Martins Viana évoque comment l'imagination dans les activités sportives se nourrit de celle déployée dans les mécanismes de décision et réciproquement. La sortie progressive de l'entre-soi professionnel décrite par Espagnet amène à intégrer des membres culturellement très différents, ce qui génère une créativité institutionnelle sans déstabiliser le collectif. Il est rejoint par Ligny qui, lui aussi, insiste sur le fait que le refus de l'impératif gestionnaire, loin de fragiliser l'association, lui confère des opportunités dans ses négociations avec les pouvoirs publics ; il évoque une régulation conventionnée dans laquelle les critères de validation des activités sont co-élaborés dans un dialogue avec les responsables publics, qui peuvent partager les inquiétudes quant aux tendances dominantes. C'est dans cet esprit également que Chognot synthétise les démarches de prospective destinées à rouvrir des possibilités de dialogue.

Les associations, loin de se réduire à des organisations, se caractérisent aussi par l'articulation entre la réflexion sur leur gouvernance interne et leur positionnement externe dans l'espace public. Cette dimension transparaît au fil des pages qui conduisent à se concentrer, dans la deuxième partie de l'ouvrage, sur les leviers par lesquels les associations prennent la parole et agissent dans la sphère publique. Comment se font-elles entendre ? Comment construisent-elles de la légitimité ? Quels sont leurs répertoires d'actions et comment les mobilisent-elles ? Comment participent-elles activement aux discussions dans les espaces institués

par les pouvoirs publics ? Comment peuvent-elles chercher à les déborder et pourquoi ? Sur quoi ces débordements aboutissent-ils ? Comment et à quelles conditions les associations reformulent-elles les termes du problème au lieu de choisir parmi des solutions ? Par quels biais les associations construisent-elles des problèmes publics ? Quels sont les leviers concrets qui peuvent permettre de redéfinir des accords avec les pouvoirs publics ?

Philippe Eynaud, à partir de la démarche de Greenpeace France, montre comment le cyberespace peut être un levier d'expérimentations démocratiques de nouveaux espaces publics ; Quidora Morales La Mura analyse les enjeux de l'intégration associative dans les espaces institués à partir de l'expérience de l'association Consommation-logement-cadre de vie ; Magali Zimmer, à partir de l'expérience de l'AMAP des jardins de Cérès, souligne pour sa part que la participation aux espaces publics institués ne va pas sans stratégie de contournement ; Christian Andréo, en s'appuyant sur le cas de AIDES, étudie les jeux possibles entre alliances et conflits avec les pouvoirs publics en soulignant le fait que l'on peut dépasser une posture manichéenne dans laquelle « être avec » ne serait jamais « être contre » ; Régine Boutrais, à partir des associations de santé environnementale, analyse les processus de construction d'un problème public ; Philippe Berthelot clôt cette partie par le combat mené par l'Union fédérale d'intervention des structures culturelles en précisant les moyens appropriés dans la lutte pour la visibilité.

Le recours aux enquêtes publiques grâce aux nouvelles technologies présenté par Eynaud exemplifie l'inventivité de Greenpeace qui peut coexister avec une organisation hiérarchisée sur d'autres plans. Cette innovation participative tranche avec les concertations institutionnelles dans lesquelles l'association décrite par Morales la Mura est happée par les enjeux de représentation. La nécessité de se décaler par rapport aux offres de consultation est au demeurant une constante dans les chapitres suivants. Zimmer décrypte les conflictualités, révélées par les espaces publics intermédiaires que suscitent les controverses portées par l'association. Andréo ne se contente pas du dilemme habituel, marginalité ou récupération, il traite de la construction d'un rapport de forces qui n'implique pas un refus des

ressources publiques. De façon proche, Boutrais signale combien la structuration associative fait advenir des questions auparavant niées par les pouvoirs publics. Berthelot détaille la complémentarité entre oppositions et contributions dans le recadrage de ce qui est l'objet des politiques publiques. Ces actions collectives constituent des arènes publiques et participent à la stabilisation de catégories publiques (Cefaï, Trom, 2001). On est loin d'associations se contentant d'enregistrer les commandes institutionnelles, les répertoires d'actions mobilisés visent à imposer un agenda, non sans difficultés, mais avec une ténacité qui ne peut être négligée.

La première et la deuxième partie sont centrées sur la situation française qui comporte évidemment des particularités. L'État-nation y a subi des influences jacobines. Marquée par une longue période démocratique, la France, comme d'autres pays européens, doit faire face à une déstabilisation du modèle d'État providence.

### *Expériences internationales*

Le phénomène associatif n'est pas uniquement européen, il a une ampleur mondiale et dans certains pays, il s'est heurté à des régimes autoritaires ou dictatoriaux. Aussi, sans prétendre à l'exhaustivité, explorer les nouveaux défis associatifs suppose de les appréhender à travers une mise en perspective internationale.

On s'accorde à penser que la mondialisation néolibérale tend à effacer les spécificités nationales. Dans ce contexte, considérer que les disparités associatives s'annulent reviendrait à considérer qu'un modèle s'est imposé et qu'il suffirait de l'étudier pour approcher une substance universelle du phénomène associatif. L'effort de théorisation pourrait alors non seulement se passer d'une mise en perspective historique mais aussi de comparaisons internationales. L'ouvrage défend une autre position.

Le mouvement d'ensemble de ces deux parties est le même que celui proposé avec les précédentes. La troisième partie traite de questions plus « micro », autour des recompositions associatives. La quatrième partie aborde des questions plus « macro », autour des changements institutionnels auxquels les associations participent :

de la question du cloisonnement à celle des conditions de possibilité d'un mouvement associatif, de la question de l'ancrage dans le débat politique local à l'action dans le débat politique national débouchant sur des réformes constitutionnelles.

En Afrique du Nord, sont étudiées des expériences associatives avant et après le printemps arabe. Youssef Sadik amorce la troisième partie par l'étude de la situation des associations au Maroc, en s'appuyant sur une analyse d'expériences dans le champ du développement local. Pierre Tainturier étudie ensuite les associations locales dans la dynamique démocratique au sud de la Tunisie. Les deux approches ont en commun de critiquer les typologies dominantes qui dissocient la dimension de service de celle du plaidoyer. En Europe, Jordi Estivill analyse les associations espagnoles dans différentes phases, pour repérer contraintes et ruptures. Est-ce toutefois à dire que chaque cas serait si singulier qu'il ne serait pas en mesure de faire mouvement ? Christian Jetté aborde cette question épineuse : peut-il y avoir un mouvement associatif et sur quelles bases ?

Sadik contraste l'essoufflement d'une association qui applique les méthodes internationales de la microfinance avec l'essor d'un réseau qui s'efforce de ne pas mythifier les outils et de veiller à leur appropriation par les personnes concernées. Tainturier enchaîne en observant au niveau local que la liberté politique crée une diversification associative qui a du mal néanmoins à ne pas reproduire les habitudes clientélistes. Estivill envisage les associations comme des lieux où depuis des siècles se cherchent les voies d'une autonomisation par rapport aux dépendances vis-à-vis de l'Église et du pouvoir, il relève l'actualité de cette propension à constituer des espaces publics populaires dans lesquels la mutualisation et la coopération restent les meilleures armes contre la crise économique, citant la force des exemples catalans. Jetté s'intéresse pour sa part à une tradition civique difficile à comprendre en France, puisqu'elle se revendique du développement communautaire ; il examine à quelles conditions elle peut faire mouvement en faveur de la justice sociale, et aborder ainsi les articulations entre redistribution et reconnaissance. Dans tous ces chapitres, l'approche historique est

fondamentale. Elle permet de comprendre le présent par rapport à des problématiques inscrites dans la durée, celle notamment des rapports entre la société civile et l'État. Les données rassemblées prouvent que le diagnostic d'un jeu de vases communicants entre État et associations est trop borné par l'ethnocentrisme.

Comment les associations entendent-elles peser pour faire évoluer les cadres institutionnels et participer à la formulation de nouvelles politiques publiques ? Autour de quelles identités et de quels modèles de sociétés ? Sur quels leviers sont-elles susceptibles de s'appuyer ? Yves Vaillancourt ouvre la quatrième partie en proposant de clarifier le concept de co-construction des politiques publiques, terme récurrent utilisé dans de nombreux chapitres de ce livre. Benoît Lévesque, à partir de l'expérience des services à la petite enfance, montre comment cette co-construction a pu aboutir à un nouveau modèle de service public au Québec.

En Amérique du Sud, les cas de la Bolivie et de l'Équateur, détaillés par Isabelle Hillenkamp et José Luis Coraggio, permettent d'examiner les rapports entre associations et actions publiques dans un contexte de renversement des oligarchies et d'accession de la gauche au pouvoir. Ces pays sont intéressants dans la mesure où ils n'ont pas les mêmes rapports avec les institutions internationales dominant la scène de la mondialisation économique.

La thématique de la co-construction des politiques publiques fait l'objet d'une présentation théorique par Vaillancourt qui en mentionne certaines déclinaisons avec les exemples du Québec et du Canada, du Brésil et du Chili. Il postule que cette perspective est désormais travaillée dans ces différents contextes par de nombreux chercheurs dont les échanges sont nourris par les avancées en la matière, ce qui n'implique pas d'en occulter les indéniables ambiguïtés. Le secteur d'activités étudié par Levesque illustre combien il est imprudent de tirer des conclusions trop hâtives, la garde d'enfants aurait pu pendant longtemps être interprétée comme un échec associatif et ce n'est qu'après des décennies d'affrontements qu'une modalité de service public par les associations a pu être trouvée, sans que celle-ci ne soit à l'abri des changements de majorité politique. Si elle est encore fragile, cette idée d'un

service public universel qui s'appuie sur les associations bouscule les séparations convenues entre État et société civile.

Dans les pays d'Amérique du Sud marqués par les inégalités, les associations ont d'ailleurs été, comme le relatent Hillenkamp puis Coraggio, parmi les conceptrices de constitutions. En Bolivie et Équateur, elles jouent un rôle inédit dans une économie plurielle qui est considérée comme un moyen d'atteindre l'objectif du bien vivre. Cette prise en compte, liée à la rupture avec un imaginaire de la croissance sans fin n'empêche pas les incompréhensions avec des gouvernements qui peuvent être tentés d'asseoir leur autorité au détriment des instances de participation. Ceci dit, malgré les frictions, le message d'une légitimité associative dans les changements institutionnels ne saurait être effacé.

Une lecture du phénomène associatif aurait pu consister à mettre en accusation toutes ses ambiguités, à noter ses insuffisances face à l'ampleur des défis. L'option a été, à l'inverse, de repérer les actions à travers lesquelles les associations appellent à des regains démocratiques, même s'ils sont modestes. Dans cette lignée, le dernier chapitre reprend quelques questions amorcées ici, afin de confronter le projet de limitation de la démocratie à la théorie critique, en essayant de montrer en quoi les pratiques associatives peuvent enrichir et conforter un projet d'approfondissement de la démocratie.

Chacun des chapitres renvoie à des questions posées à de nombreuses associations, tout en présentant des réponses situées et souvent très précises. Aussi, les interrogations à portée générale et les pistes d'actions sans être transposables terme à terme, peuvent stimuler la discussion. L'ouvrage n'entend pas livrer une conception de la société sur la base d'une apologie des associations. Son projet est à la fois plus circonscrit et plus ambitieux. Il repose sur l'idée que la mise en commun d'expériences est en mesure de fournir des éléments fiables, dont l'étayage pratique et théorique peut encourager de nouvelles expérimentations pour désamorcer les tentations d'une démocratie limitée.

Pour aller dans ce sens, le livre est rédigé par des auteurs qui, pour les uns, appartiennent au monde de la recherche universitaire

et pour les autres, au monde associatif. Décloisonnant la réflexion et l'action, les deux approches se complètent pour une étude croisée : l'une propose une analyse de la place du praticien, acteur impliqué dans la situation qu'il observe, l'autre, de la place du chercheur en position d'extériorité. Il s'agit de travailler entre acteurs et chercheurs en considérant que, pour ce qui est des émergences, la production de connaissances passe par la combinaison des savoirs.

***

## Bibliographie

Avare P., Sponem S., 2013, « Le managérialisme et les associations », in Hoarau C., Laville J-L. (dir), *La gouvernance des associations,* Toulouse, Érès, p. 139-160.

Baechler J., 1995, *Le capitalisme*, vol.2 : *L'économie capitaliste*, Paris, Gallimard.

Cefaï D., Trom D., 2001, *Les formes de l'action collective. Mobilisation des arènes publiques,* Paris, Éditions de l'EHESS.

Chanlat J-F., 2000, *Sciences sociales et management. Plaidoyer pour une anthropologie générale,* Québec, Presses de l'Université Laval/Eska.

Crozier M., Huntington S., Watanuki J., 1975, *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.

Devetter F-X., Jany-Catrice F., Ribault T., 2009, *Les services à la personne,* Paris, La Découverte.

Hayek F. A., 1983, *Droit, législation et liberté*, vol. 3 : *L'ordre politique d'un peuple libre*, Paris, PUF.

Laville J-L., Nyssens M. (dir.), 2001, *Les services sociaux entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte.

Laville J-L., 2010, *Politique de l'association,* Paris, Seuil.

Mickelthwait J., Wooldridge A., 2014, T*he Fourth Revolution. The Gobal Race to Reinvent the State*, New York, Penguin Press.

Salmon A., 2009, *Moraliser le capitalisme*, Paris, CNRS Éditions.

Sousa Santos B., 2011, « Épistémologies du Sud », *Études rurales*, n° 187, Paris, Éditions de l'EHESS.

# PARTIE I

## Les résistances face aux nouvelles contraintes

# Chapitre 1

# Projet associatif et systèmes d'évaluation publique : un centre social et une régie de territoire

*John Lasserre*

## Introduction

Dans un contexte de raréfaction des finances publiques, les associations sont bien souvent obligées de composer avec un climat mettant à mal leur liberté. En effet, avec plus de 60 % des ressources en moyenne provenant de financements publics, les associations sont particulièrement dépendantes de leurs partenaires publics. Et, selon les acteurs, le contexte de crise persistante aurait tendance à renforcer cette situation. Dans ces conditions, il paraît légitime de s'interroger sur la réelle capacité d'innovation des associations et sur leur aptitude à faire vivre une démocratie de proximité quand les décisions semblent déjà prises par l'administration. Au fond, reste-t-il une place pour des projets associatifs se distinguant de la commande publique ?

Le chapitre est rédigé du point de vue d'un dirigeant associatif, directeur d'un centre social et d'une Régie de territoire. Cette position permet de mesurer la difficulté à pouvoir s'affranchir totalement des directives des partenaires publics. Elle permet aussi de constater les tentatives d'instrumentalisation régulières

consistant à mettre en place des politiques publiques en recourant aux associations, dans un mouvement descendant, tout en filtrant les initiatives ascendantes avec des appels à projet. Cependant, malgré le climat oppressant pour le tissu associatif et la diminution des financements qui conduit certains acteurs à accepter de gérer des actions sans lien avec leurs objectifs initiaux, des marges de manœuvre existent pour développer et mettre en œuvre de réels projets associatifs, tout en faisant pleinement vivre l'exercice démocratique.

Sans avoir la prétention de donner un mode d'emploi, tout l'objet de cette contribution sera d'apporter un éclairage de terrain à la fois sur les difficultés qui pèsent sur les associations, mais également sur les conditions permettant de se libérer du carcan institutionnel. Après avoir retracé, dans une première partie, l'évolution du paysage institutionnel qui reconfigure la vie associative, seront exposées, dans une seconde partie, les stratégies mises en œuvre pour retrouver une capacité d'initiative. Outre les écueils auxquels notre association d'insertion en pays royannais a été confrontée, seront présentés les réflexions et les débats internes qu'ils ont suscités. Dans une troisième partie, il s'agira enfin de croiser ces réflexions sur la liberté associative avec d'autres expériences de dirigeants ou de responsables associatifs, à l'occasion de débats lors des conseils d'administration des centres sociaux.

## La crise : quelle réponse institutionnelle pour les associations ?

La France traverse une crise économique qui engendre pour le secteur associatif de nombreuses conséquences. L'accélération du creusement de la dette publique a pour effet une diminution des ressources des associations dont les financements publics représentent une large part des budgets. En fragilisant le secteur, ce sont à la fois les projets menés et les emplois qui sont menacés, ce qui augmente la dépendance des associations.