



HAL
open science

Concurrence, performance et commande publique : les associations face aux mutations institutionnelles

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Concurrence, performance et commande publique : les associations face aux mutations institutionnelles. 2012. hal-04180671

HAL Id: hal-04180671

<https://hal.science/hal-04180671>

Submitted on 13 Aug 2023

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.

Concurrence, performance et commande publique : les associations face aux mutations institutionnelles

In La Ligue de l'enseignement. Journées d'étude des responsables fédéraux sur la vie associative. Les actes. Plénières et ateliers, p. 23-46, 2012

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique
(ENS Cachan, CNRS UMR 7220)

Ce texte en forme de brève revue de la littérature n'a pas la prétention de couvrir de manière exhaustive un sujet qui a suscité une abondance de travaux. Il s'agit d'apporter des éclairages ponctuels sur quelques contraintes environnementales pesant aujourd'hui sur le monde associatif français.

Rapide mise en perspective historique

Les relations entre les associations et les pouvoirs publics sont marquées par un double héritage historique : celui de la Révolution française qui, en excluant les corps intermédiaires du lien direct entre les individus et un État incarnant l'intérêt général, a engendré une tradition de méfiance réciproque avec les associations ; celui de la pensée républicaine et du solidarisme qui ont cherché à incorporer les associations à la sphère publique au nom d'un devoir de participation (Barthélemy, 2000 ; Demoustier, 2005). C'est dans cette seconde logique de l'État « instituteur du social » (Rosanvallon, 1981) qu'une intégration des interventions associatives dans les politiques de l'État se réalisera au cours des Trente glorieuses, notamment dans les secteurs social et médico-social, de l'éducation populaire, de la culture et du sport.

À la faveur des grandes lois de décentralisation du début des années 1980, l'implication du monde associatif va se prolonger dans une action publique territorialisée, prenant en charge de nouveaux besoins (exclusion sociale, banlieues défavorisées, éducation, environnement...). La reconnaissance du secteur associatif culmine avec les Assises de la vie associative en 1999, puis la célébration du Centenaire de la loi de 1901 marquée par la signature d'une charte d'engagements réciproques entre l'État et quatorze coordinations associatives. Toutefois, dans la grande variété des structures associatives, toutes ne sont pas parties prenantes de l'action publique. Selon Viviane Tchernonog (2007), les associations dont le projet s'inscrit dans une politique publique seraient même très minoritaires puisqu'elles représentent 15 % de l'ensemble du secteur ; elles pèsent néanmoins 83 % du budget cumulé de l'ensemble des associations¹.

L'émergence de ces associations comme acteurs des politiques publiques consacre l'estompement des frontières public/privé au sein de l'action publique (Hély, 2006). Cela permet de rappeler la nature pluraliste du service public « à la française », ouvert depuis

¹ Selon la typologie de Tchernonog, les « associations de membres » orientées vers la pratique d'une activité, constituent la majorité du tissu associatif (56 %) ; elles pèsent 12 % du budget associatif et mobilisent la moitié des bénévoles. Les associations à « contenu militant » (incluant les associations humanitaires) représentent 29 % du monde associatif et réalisent 5 % de son budget total.

longtemps à des acteurs privés², même si la prise en charge d'un service public par les associations « loi de 1901 » ne sera juridiquement reconnue que dans les années 1970³. Une circulaire du 27 janvier 1975 visant à clarifier les « rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général » a alors posé que « l'État et les collectivités n'ont pas le monopole du bien public ».

L'ère ouverte par la décentralisation a été marquée par le développement des contractualisations locales visant à constituer une capacité locale d'action collective pour répondre aux enjeux des territoires (Duran, Thoenig, 1996). Bien que ce modèle pluraliste d'action publique ait largement sollicité les notions de « partenariat », de « co-production », de « gouvernance » ou de « réseaux », les associations ont exprimé de façon persistante la crainte de se voir instrumentaliser au détriment de leurs objectifs propres. Le Conseil national de la vie associative s'en était inquiété au début des années 1990, dans un avis sur « les associations dans la décentralisation » soulignant que les pouvoirs publics locaux recherchent avant tout des exécutants des politiques qu'ils pilotent sans réelle négociation avec des partenaires associatifs porteurs de projets autonomes (CNVA, 1992). Depuis les années 2000, cette préoccupation de l'instrumentalisation est redoublée par des évolutions institutionnelles qui convergent pour cantonner les associations dans une fonction de prestataires de services.

Les transformations du contexte européen et national

Le niveau européen⁴

Les régulations européennes sont devenues centrales dans les inquiétudes exprimées par les acteurs associatifs des politiques publiques, surtout depuis que le droit européen a fixé, en 2005, un cadre réglementaire définissant les modalités de financement des services par les collectivités publiques. Cherchant à contrôler l'impact des aides accordées aux opérateurs économiques par les États-membres (État et collectivités territoriales) sur les conditions de la concurrence, la Commission européenne a adopté une vision extensive de la notion d'activité économique. La réglementation communautaire ne tient aucun compte de la non-lucrativité des associations, qu'elle considère comme des opérateurs économiques dès lors qu'elles offrent des biens ou des services, à titre onéreux, sur un marché concurrentiel – cela quel que soit leur finalité sociale ou leur mode financement.

La directive « services », dite « Bolkenstein », du 12 décembre 2006, dont l'objectif est de libéraliser le marché intérieur des services, a suscité une polémique très nourrie en France, très relayée au sein du monde associatif. Si la majorité des activités associatives est exclue du champ d'application de la directive, celle-ci s'applique largement aux services sociaux, en particulier l'accompagnement scolaire, l'aide aux personnes âgées, la gestion des centres sociaux de quartier ou le tourisme social⁵. Pour se voir exclues du champ de la directive, ces activités doivent être qualifiées comme « services sociaux d'intérêt général »

² À propos des services urbains, Dominique Lorrain (1990) a rappelé l'existence d'un « second modèle » de service public local, fondé sur des contractualisations entre municipalités et entreprises privées.

³ Conseil d'État, *Fédération française d'articles de sport*, 22 novembre 1974.

⁴ Les développements qui suivent sont principalement tirés du travail de Samuel Le Floch (2011) pour la FNARS.

⁵ Seuls se trouvent exclus « les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière temporaire ou permanente dans une situation de besoin, qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ».

(SIEG), ce qui suppose de remplir des critères précis qui ne se retrouvent pas toujours dans les modes de reconnaissance des associations par l'État français.

Les règles relatives aux aides publiques attribuées aux opérateurs économiques chargés de SIEG ont été précisées par un texte de novembre 2005 dénommé « paquet Monti-Kroes », notamment l'exigence d'un mandatement prenant la forme d'un acte officiel de la collectivité publique qui finance l'opérateur chargé du service. Or, jusqu'à la circulaire Fillon du 18 janvier 2010 sur les relations entre les associations et les pouvoirs publics, qui introduit un nouveau modèle de convention pluriannuelle d'objectif, le régime juridique français de la subvention n'était pas compatible avec la réglementation européenne sur les aides d'État (l'acte officiel de contractualisation qui en découlait ne constituait pas un mandatement au sens européen du terme). Il y avait donc un risque avéré de généralisation de la commande publique – notamment de recours aux procédures du Code des marchés publics – comme instrument de contractualisation entre les associations et les collectivités publiques.

Des coalitions d'acteurs associatifs, notamment français, ont cherché à infléchir la réglementation européenne – et certains de leurs arguments ont été repris dans la contribution française à l'évaluation du « paquet Monti-Kroes » de septembre 2010. Les associations plaident en particulier pour une reconnaissance de la spécificité des Services sociaux d'intérêt général (SSIG) mis en œuvre par le secteur associatif. Elles font valoir que la notion communautaire d'activité économique s'applique à l'ensemble des activités associatives, notamment à caractère social, alors que certaines ne relèvent pas de l'existence d'un marché. Elles contestent également l'impact de leurs activités sur les échanges intra-communautaires et le risque d'atteinte à la concurrence. Elles soulignent enfin la disproportion d'une réglementation européenne établie pour les grands services de réseau (télécommunication, transport, etc.) quand elle s'applique à de petites structures associatives qui développent des besoins sociaux, peu ou mal pris en compte par le marché.

Le prisme économique de la Commission européenne semble en passe d'évoluer puisqu'elle devrait publier de nouvelles règles de contrôle, en 2012, dans le cadre du « paquet Almunia », donnant plus de souplesse au financement des services locaux (notamment sociaux) dont l'impact sur les échanges intracommunautaires est jugé limité. De même, le seuil en dessous duquel les aides financières allouées aux services d'intérêt général échappent aux règles européennes devrait être augmenté et l'appel à projets devrait être reconnu comme mandatement compatible avec le droit européen et comme alternative au marché public pour certains services. Cependant, la Commission européenne a limité ces dispositions aux « besoins sociaux essentiels », lesquels ne font l'objet d'aucune définition précise.

Le niveau national

Le cadre national de conception et de mise en œuvre des politiques publiques a connu des évolutions substantielles ces dernières années, qui affectent l'intervention associative. Ces transformations renvoient pour l'essentiel au succès rencontré par le *New Public Management* (« Nouvelle gestion publique ») comme source d'inspiration de la transformation des organisations publiques, à commencer par l'État. Les grands principes guidant les réformes « néo-managériales » de l'État sont : la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle d'un côté, les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution de l'autre ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes chargées d'une politique publique ; le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de ces politiques, auxquels sont fixés des objectifs de résultats (Bezès, 2008).

L'entrée en vigueur de la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf), depuis le 1^{er} janvier 2006, décline ces principes et notamment le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'autre réforme majeure de l'État est la Révision générale des politiques publiques (RGPP), engagée depuis 2007. Présentée comme la déclinaison hexagonale de la « Revue générale des programmes » canadienne qui avait permis de réinterroger les politiques publiques dans tous leurs aspects et dans une démarche participative, la RGPP relève essentiellement d'un exercice technocratique et descendant de réorganisation administrative, dont le but essentiel est de réduire le nombre de fonctionnaires de l'État (RFAP, 2010).

Bien qu'elles ne soient pas juridiquement concernées par la Lolf et la RGPP, les collectivités territoriales sont concernées par la diffusion de la culture du *New Public Management*. Des rapports officiels les incitent à s'inspirer des principes de la Lolf pour développer leurs propres systèmes de mesure de performances (Lambert, Migaud, 2005 ; Richard, 2006). Avec la RGPP, l'État les sollicite aussi indirectement pour partager les conséquences de son endettement et de ses déficits, en appelant les collectivités territoriales à financer des activités désormais jugées secondaires au regard de son « cœur de métier » (Pissaloux, Supplisson, 2010). En accentuant l'affaiblissement de l'État départemental au profit du niveau régional, devenu le niveau territorial de droit commun du pilotage de l'ensemble des politiques publiques, la RGPP confère également un rôle accru aux collectivités territoriales comme acteurs des territoires. Le phénomène de « résidualisation » des services départementaux de l'État était déjà sensible avec l'Acte II de la décentralisation (2004) qui avait organisé le transfert de nombreux agents de l'État vers les collectivités locales (Epstein, 2010).

Concurrence

Le monde associatif dénonce avec insistance, depuis quelques années, la volonté des pouvoirs publics de les placer en concurrence pour accéder aux financements publics. La réglementation européenne se trouve souvent incriminée. De fait, elle est souvent mise en avant par les pouvoirs publics français pour justifier le recours aux procédures de mise en concurrence prévues par le Code des marchés publics. Il semble que les collectivités publiques redoutent avant tout de voir requalifier les subventions en commandes publiques. De fait, si le droit européen n'interdit pas les subventions, il a créé une insécurité juridique importante (Le Floch, 2011). Cette insécurité n'a été que partiellement levée par la circulaire Fillon du 18 janvier 2010, critiquée par des fédérations d'associations pour le manque de concertation qui a présidé à sa conception et pour les lacunes dans le suivi de sa mise en œuvre (Clavagnier, 2011). Principaux financeurs des associations, notamment dans le domaine social, les collectivités territoriales n'ont pas été non plus associées à l'élaboration de la circulaire et n'en sont pas officiellement destinataires. Les collectivités territoriales ont donc tendance à privilégier la commande publique (Le Floch, 2011).

Des secteurs et des formes de concurrence diversifiés

Il convient de relativiser le poids des marchés publics comme mode d'allocation des ressources publiques aux associations. Le régime de la subvention et celui de la tarification dans l'action sociale restent les modes de contractualisation les plus répandus ; mais les commandes publiques représentent d'ores et déjà près de la moitié du montant cumulé des subventions et la tendance de fond semble être celle d'une substitution progressive des subventions par des commandes publiques, même si les données chiffrées restent rares sur ce sujet (Tchernonog, 2010).

Une récente enquête conduite par la Conférence permanente des coordinations associatives et de France Active auprès de 877 associations montre que les associations ayant conclu au moins un marché public avec l'État et/ou une collectivité territoriale sont surtout des associations de taille significative (plus de 500 000 euros de budget). La même enquête indique que le poids des marchés publics est fortement corrélé au secteur d'activité des associations : l'environnement (55 % de marchés publics), le développement économique (39 %) et l'action sociale (26 %) (CPCA, France active, 2012).

Soumis au Code des marchés publics dès 2003, le secteur de la formation professionnelle est souvent considéré comme précurseur. Depuis lors, les petites associations locales cèdent le pas face à de grosses entreprises d'intérim ou de consulting pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi (La Vie associative, 2009). L'aide aux devoirs est un autre secteur où les entreprises commerciales font leur entrée sur le « marché éducatif local » (Rousseau, 2001). Dans le champ des services sociaux, la mise en concurrence des opérateurs se développe par plusieurs voies : de manière implicite dans la sélection des associations qui se voient délivrer des autorisations, ou à travers des procédures plus formelles pour les activités sortant du champ réglementaire des autorisations (c'est le cas notamment d'associations oeuvrant dans le champ de la prévention spécialisée, de la petite enfance ou de la lutte contre les exclusions). Enfin, l'ouverture à la concurrence s'est traduite par l'arrivée d'entreprises ou de groupes privés à but lucratif dans des secteurs comme l'hébergement des personnes âgées, les services à la personne ou la garde d'enfants. Ce phénomène a été favorisé par des mécanismes de solvabilisation de l'utilisateur (par exemple avec l'APA en 2002 ou le plan Borloo de 2005) (Marival, 2008). Plus récemment, la loi « Hôpital, patient, santé, territoire » du 21 juillet 2009 introduit l'appel à projets dans la procédure d'autorisation des établissements et services, en ne prenant en considération que les activités de la structure, indépendamment du statut juridique du gestionnaire (Lafore, 2010).

Si l'on entend par « mise en concurrence », l'arrivée d'entreprises du secteur lucratif sur un marché donné, on voit que ce phénomène n'atteint pas la même intensité selon les secteurs, ni ne repose sur les mêmes instruments. Plus souple qu'un marché public, l'appel à projets peut constituer une alternative à l'appel d'offres, même si les acteurs publics considèrent ce procédé comme juridiquement moins sécurisé que celui des marchés publics (Guézennec, 2011). Si l'on retient une acceptation de la concurrence plus large que la procédure des marchés publics, la compétition peut se dérouler de façon quasi-exclusive entre associations. C'est le cas par exemple dans la politique de la ville où la procédure de l'appel à projets est courante. Cependant, son impact sur le choix des opérateurs est à relativiser car on observe une tendance à la reconduction des subventions aux mêmes porteurs de projets, en particulier aux plus grosses associations oeuvrant dans les quartiers (Kirszbaum, 2009).

Le spectre de la banalisation

C'est à propos du développement de la concurrence par le secteur privé lucratif dans le domaine social et médico-social que les commentaires les plus critiques ont été formulés. Le principe du « libre choix » du prestataire par l'utilisateur ne prendrait pas en compte les effets pervers liés aux comportements opportunistes d'entreprises privées qui tireraient parti des asymétries d'information pour offrir des services de moindre qualité (Petrella, Richez-Battesti, 2011). Alors que la mise en concurrence permet en théorie de bénéficier d'un service au meilleur prix, passer un marché se traduirait par un surcoût de l'ordre de 15 % à prestation comparable dans les services sociaux (La Gazette des communes, 2012).

L'impact de la concurrence sur les associations mêmes qui se lancent dans la compétition est l'objet de nombreuses analyses. Le concept d'« entreprise associative »

(Marchal, 1992), qui semble faire figure d'oxymore, recouvre des réalités très diverses selon que l'entreprise associative est gestionnaire, partenaire, marchande ou mécénale (Hély, 2009). C'est en fait la réduction de l'association à une simple fonction de prestataire de service qui nourrit la critique. Michel Chauvière évoque par exemple un phénomène de « chalandisation » à propos d'associations qui se définissent moins comme des institutions fondatrices de la société que comme des organisations productives de certaines prestations (Chauvière, 2007, 2009).

La question est bien celle-ci : qu'est-ce qui différencie l'association prestataire de service de n'importe quel autre acteur marchand ? Le danger serait celui de la banalisation à travers un processus d'homogénéisation des comportements associatifs relevant d'un phénomène d'« isomorphisme institutionnel » affectant les organisations qui évoluent au sein d'un même champ organisationnel (Di Maggio, Powell, 1991). Dans cette perspective, l'environnement créé un modèle dominant exerçant diverses pressions sur les organisations qui le composent. En quête de légitimité, ces organisations chercheraient à mettre leurs pratiques en conformité avec les exigences de leur environnement (en termes de procédures, de valeurs et objectifs poursuivis, etc.). S'agissant des associations, l'incertitude sur les financements et l'ouverture à la concurrence les conduirait à rechercher des modèles auxquels se référer et à adopter des solutions déjà connues et reconnues comme efficaces. C'est ainsi que des techniques de management et des outils de gestion (gestion par projet, démarches qualité, gestion des ressources humaines, etc.) auraient tendance à être importées du monde de l'entreprise marchande (Marival, 2008). Ces évolutions sont à la source de tensions identitaires importantes traversant le monde associatif. Or, ce qui fait (ou faisait) la spécificité des associations est un modèle d'organisation des services distinct de celui des entreprises lucratives, notamment du point de vue de la participation d'une pluralité des parties prenantes dans la gouvernance de l'organisation (bénévoles, usagers, salariés) (Avare, Sponem, 2008 ; Nyssens, Petrella, 2009 ; Petrella, Richez-Battesti, 2011).

La réception du modèle de management de l'entreprise privée ne se fait sans doute pas de la même manière selon les types d'association. Plus une association est un partenaire privilégié de la mise en oeuvre d'une politique publique et plus son organisation aura tendance à se calquer sur un modèle bureaucratique plutôt que sur celui de l'entreprise marchande ; positionnée en prestataire de service, l'association sera davantage contrainte de développer sa technicité et sa réactivité face à des opportunités d'accéder à des marchés (Laville, 2004). Il existe cependant une troisième voie, celle de la « démocratisation de l'économie » portée notamment par l'économie sociale et solidaire (Chanial et Laville, 2006). Fondée sur un principe de solidarité plutôt que de profit, la crise économique et financière d'aujourd'hui paraît lui donner toute son actualité.

Performance

Les acteurs publics font rarement l'apologie ouverte de la concurrence dans le contexte culturel français où la logique du marché continue d'avoir mauvaise presse. Il en va différemment de la quête de performance qui a envahi le vocabulaire des politiques publiques au cours de la décennie précédente. La performance est notamment au cœur de la Lolf et tend à se confondre avec l'exigence d'évaluation, elle-même rabattue sur la production d'indicateurs. L'exigence de performance n'est pas sans lien avec le système de concurrence car l'évaluation est censée permettre une sélection optimale des opérateurs les mieux à même de garantir l'efficacité et l'efficacité de l'action publique.

Dans le cadre de la Lolf, les gestionnaires des programmes publics sont tenus de définir de tels indicateurs à chaque niveau d'intervention de l'État afin de rendre compte au

Parlement des résultats des politiques mises en œuvre. Mais la culture du résultat déborde très largement les frontières de l'État et concerne de manière directe les associations inscrivant leur action dans le cadre d'une politique publique. En effet, contrairement à ce que souhaitaient ses promoteurs, la Lolf tend à cantonner les agents locaux de l'État dans une fonction d'exécution des programmes définis à l'échelon central et vis-à-vis duquel ils doivent rendre des comptes par des activités de *reporting*. Or, le surcroît de contraintes supportées par ces agents tend à être reporté sur leurs partenaires dont ils deviennent dépendants pour atteindre leurs objectifs. Ceci les conduit à évaluer la performance de leurs partenaires associatifs (Dubost, Zoukova, 2011).

Les indicateurs de performance devant mesurer l'efficacité des subventions versées par l'État, les associations se trouvent dans l'obligation de se doter d'outils de gestion et de comptabilité permettant de mesurer les résultats des actions (Avare, 2008). C'est à cet effet qu'un « Guide Lolf à l'usage des associations » a été publié par le Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative. En sus du compte-rendu financier prévu par la loi, l'association bénéficiant d'un financement doit fournir à l'administration une évaluation de l'action ou des actions subventionnées. En amont du financement, l'association souhaitant bénéficier d'un financement de l'État doit proposer à celui-ci un ou plusieurs objectifs « réalistes » et des indicateurs « simples et objectifs » dans la fiche du dossier de demande de subvention prévue à cet effet. Les objectifs en question doivent traduire au moins l'une des caractéristiques de la performance, définie comme l'efficacité socio-économique, la qualité du service à l'utilisateur et/ou l'efficacité de la gestion (Raynaut, Aïm-Tuil, 2011).

L'hégémonie du quantitatif

Le « Guide Lolf » demande aux associations de fournir un bilan sur la base d'indicateurs à la fois qualitatifs et quantitatifs. En pratique, la priorité est donnée aux indicateurs quantitatifs, lesquels doivent seulement être « complétés » par des indicateurs qualitatifs « permettant d'appréhender la richesse des interventions des associations qui contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques ». Le Guide précise d'ailleurs que les indicateurs qualitatifs peuvent être quantifiés et que l'évaluation a pour objet de mesurer à court terme « les écarts négatifs ou positifs » par rapport aux objectifs fixés ; à long terme, il s'agit de d'analyser « les effets directs ou indirects » de l'action. Le Guide recommande la vigilance des associations par rapport à ces exigences car ces éléments peuvent conditionner le renouvellement de la subvention (Raynaut, Aïm-Tuil, 2011).

Le tropisme quantitativiste de l'évaluation conçue dans ces termes a des effets bien connus de la littérature sur l'évaluation. Il s'agit plus exactement d'effets pervers car les systèmes articulant une profusion d'objectifs et d'indicateurs, des activités de *reporting* systématique et des procédures d'audits réguliers produisent d'importantes distorsions dans les politiques menées. Ils incitent en particulier les opérateurs à se concentrer sur les activités les plus « rentables », car mesurables, et non vers des tâches plus qualitatives et plus complexes à mesurer ou simplement mal renseignées par les indicateurs définis par les bailleurs de fonds (Bevan, Hood, 2006 ; Salais, 2010). Ainsi, à propos du secteur social, l'injonction de performance risque d'inciter les associations à se conformer aux exigences de rendement et d'effectuer un tri entre les bénéficiaires, au détriment des situations les plus difficiles et des publics les plus défavorisés (Le Floch, 2011).

Le cas de la politique de la ville, qui procède essentiellement par appel à projets et non par appels d'offres, éclaire cependant les limites de l'exercice évaluatif rabattu sur la production d'indicateurs de performance. Les opérateurs de quartier, notamment associatifs, sont encore loin d'avoir intégré la logique de performance promue au niveau national et

relayée jusqu'à un certain point par leurs financeurs locaux. Le moment-clé de leur « évaluation » repose en fait sur la production d'un bilan annuel faisant une large place à la description littéraire de l'action financée. L'impact de celle-ci sur les bénéficiaires – estimé par l'opérateur lui-même – apparaît difficilement traduisible dans des indicateurs quantitatifs, dont la production est vécue comme un exercice obligé, pour ne pas dire inutile, et dans tous les cas très coûteuse en temps, au détriment précisément de l'action auprès des bénéficiaires. En outre, les performances associatives servent très rarement à juger du bien-fondé des projets et à orienter les financements en conséquence. Il est d'autant moins aisé de mettre fin au financement de certaines actions que les structures qui les portent sont généralement très dépendantes des crédits de la politique de la ville pour assurer leur survie (Kirszbaum, 2009). D'autres enquêtes locales concernant des associations sportives, culturelles, d'insertion ou de prévention de la délinquance, montrent pareillement que l'ajustement des moyens alloués aux résultats obtenus est très relatif. Une tendance au maintien des ressources allouées par les municipalités est observable, avec des phénomènes de cliquet à la baisse, y compris quand les exigences du financeur municipal ne sont pas satisfaites (Fabre, 2005 ; Batac, Carassus, 2005).

Mesurer l'utilité sociale

Comme les effets de la concurrence, la méthode de l'évaluation quantitative risque d'oblitérer l'originalité des productions associatives. En particulier, l'évaluation quantitative ne permet pas de penser le sens de l'action, un sens qui est pourtant l'un des moteurs essentiels de la dynamique associative (Avare et al., 2008). La conception dominante de l'évaluation se fonde sur la mesure d'un écart à une norme qui est le plus souvent déterminée par la puissance publique et qui porte sur un système fermé (un dispositif, une action, une organisation). Cette approche fait abstraction de la spécificité des associations, laquelle réside principalement dans leur mode d'organisation et dans les effets indirects de leurs activités. Si l'évaluation souffre d'un déficit de légitimité auprès des acteurs associatifs, c'est qu'elle est avant tout perçue comme un outil de contrôle qui ne prend pas en compte les modes et les principes d'organisation interne comme facteurs potentiels d'utilité sociale (personnalisation de la relation avec l'usager, mobilisation des parties prenantes, impacts en termes de capital social...) (Trouvé, Jolivet, 2009).

La notion d'utilité sociale des associations a donné lieu à des réflexions théoriques d'importance, même si ses traductions concrètes dans l'évaluation restent peu développées en France. L'un des obstacles vient de ce que la quantification de certaines dimensions d'utilité sociale (lien social, estime de soi, autonomie existentielle, sociabilité, qualité de vie, démocratie locale, innovation sociale...) risque fort d'en appauvrir le contenu (Gadrey, 2005). Des référentiels d'utilité sociale sont donc à construire pour chaque type d'association, au niveau fin, pour rendre compte auprès de toutes les « parties prenantes » (financeurs publics, donateurs, bénéficiaires, salariés, bénévoles...) de ce que l'association produit, mais aussi de son impact sur les bénéficiaires, les territoires ou la société (Archambault, 2010). Les démarches d'auto-évaluation de l'utilité sociale s'inscrivent dans cette perspective. L'évaluation s'apparente alors à une démarche participative – inévitable du fait de la diversité des représentations de l'utilité sociale selon les statuts des différentes parties prenantes – susceptible de déboucher sur la constitution d'une représentation commune de l'utilité sociale et de ses indicateurs pertinents (Trouvé, Jolivet, 2009).

En l'état actuel, et à l'instar des effets internes de l'environnement concurrentiel des associations, l'injonction de performance contribue à la diffusion du « managérialisme » au sein des associations. Les dispositifs utilisés pour donner une image de l'association en externe ont tendance à se diffuser dans le fonctionnement interne des associations. Le risque

pour les acteurs associatifs est alors de centrer leur attention sur ce qui est chiffré, mesuré et mesurable, aux dépens d'autres activités pouvant avoir elles aussi une certaine efficacité (Avare, Sponem, 2008 ; Avare et al., 2008). La tendance à la normalisation des pratiques de mesure de l'utilité sociale par les procédures fiscales, ou par la publication de guides méthodologiques émanant du monde associatif lui-même, laisse finalement à d'autres le soin de donner la définition légitime de l'utilité sociale. Le monde associatif risque alors de se voir privé de son principe d'autonomie (Hély, 2010).

Commande publique

Dès lors qu'une association est en capacité de démontrer que son projet relève de l'intérêt général (ou possède une utilité sociale) et qu'il s'inscrit dans le cadre d'une politique publique, c'est le critère de l'initiative qui détermine le régime de la subvention. Dans le cas d'une commande publique, la logique est inverse puisque la collectivité publique formalise de manière unilatérale des besoins avant de se tourner vers des opérateurs potentiels mis en concurrence avant d'être sélectionnés (Le Floch, 2011). Passer de la culture de la subvention à celle de la commande publique, comme le préconise par exemple le rapport Langlais (2008), menace ainsi l'un des fondements de la vie associative : la capacité d'initiative. Il n'est plus question pour l'association d'initier un projet propre, mais de prendre en charge un service dont les modalités et les objectifs auront été fixés par d'autres (La Vie associative, 2009).

D'une tutelle l'autre

Dans le cadre français, le danger de la commande publique pour l'initiative associative est accentué en raison d'une caractéristique essentielle du financement des associations : la très large prépondérance des ressources monétaires d'origine publique (près des deux tiers) et la faiblesse corrélative des dons et du mécénat privés (moins de 10 %) (Archambault, 2006a). Toutefois, on ne doit pas perdre de vue que la plupart des associations fonctionnent sans ou avec très peu de financements publics, lesquels se concentrent sur un petit nombre d'associations fonctionnant en articulation avec l'action publique (Tchernonog, 2010).

Le développement de la commande publique matérialise le dilemme des associations bénéficiant de fonds publics : elles redoutent un désengagement financier qui limiterait leurs possibilités d'action, mais le recours aux financements publics risque aussi de restreindre leur initiative propre. La question n'est pas nouvelle car les associations ont toujours regardé le financement public, et les nombreuses contraintes dont il est assorti, comme un risque d'instrumentalisation par les pouvoirs publics (Archambault, 2006b). Historiquement, le degré ultime de cette instrumentalisation est la régulation de type « tutélaire » qui s'est développée en particulier dans le secteur social et médico-social à partir des années 1970 (Enjolras, 1995) et qui se traduit un contrôle des investissements, des coûts, de la qualité, des prix et de la démographie des équipements (Marival, 2008).

Cette régulation tutélaire est le fait de l'État et des organismes sociaux. Mais on assiste à une baisse significative de leurs financements et à un effort accru des collectivités territoriales depuis la fin des années 1990 (Tchernonog, 2007). L'Acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) y a contribué en confiant de nouvelles compétences aux conseils généraux, positionnés comme « chef de file » en matière d'action sociale et médico-sociale. Cela ne veut pas dire que le rôle d'encadrement de l'État a disparu. Dégagé des contraintes de gestion, il se recentre justement sur son rôle de cadrage et de production de normes, plus ou moins marqué selon les secteurs (Marival, 2008). Dans la politique de la ville, on voit également l'État « gouverner à

distance » par le truchement d'agences nationales qui s'assurent de la mise en œuvre performante de leurs programmes par des acteurs territoriaux appelés à se conformer aux objectifs définis par ces agences (Epstein, 2010).

Couplée au relatif désengagement financier de l'État (CPCA, France active, 2012), la décentralisation (Acte I puis Acte II) n'en place pas moins les associations dans une relation de face à face de plus en plus exclusive avec les collectivités locales. Les municipalités et les conseils généraux sont devenus les premiers bailleurs de fond des associations (Tchernonog, 2007). La RGPP accentue ce mouvement en organisant le recentrage de l'État sur ses « missions essentielles ». Les associations ont alors tendance à se tourner vers les municipalités, une tendance qui pourrait s'accroître encore si les régions et départements perdaient leur clause de compétence générale dans le cadre de la « réforme territoriale ». La pression qui s'exerce sur les municipalités est donc très forte pour financer les associations, car elles ne peuvent pas se défausser sur un échelon inférieur ; d'autant moins que la crise accentue les demandes sociales et que les administrés sont indifférents aux partages institutionnels des compétences (Pissaloux, Supplisson, 2010).

Dans le cadre de la décentralisation, le croisement des niveaux de compétence et de décision avait multiplié les financements croisés, ce qui augmentait la marge d'autonomie financière d'associations moins dépendantes qu'elles ne le sont avec un seul financeur (Demoustier, 2005). Même payée au prix fort par des lourdeurs de gestion, les associations risquent de perdre cette liberté relative vis-à-vis d'un interlocuteur unique. L'État pousse en ce sens et le rapport Langlais s'est fait l'écho de cette volonté en recommandant de mettre fin au système des financements croisés (Langlais, 2008). Pour certaines associations, les inconvénients du rapport de sujétion induit par la commande publique pourraient se déplacer de l'État vers les élus locaux.

Relation asymétrique ou dépendance réciproque ?

Une dépendance accrue envers les municipalités n'est pas sans risque pour les associations. L'Acte I de la décentralisation avait déjà permis de constater la contradiction forte entre le *leadership* mayoral et l'idéal participatif incarné par les associations (Blondiaux et al., 1999). Les nouveaux dispositifs d'action publique territorialisés, nés en particulier dans le sillage de la politique de la ville, étaient révélateurs du caractère asymétrique de l'échange avec les institutions financeurs. La rhétorique du « partenariat » et de la « co-production » des politiques sociales territorialisées ne pouvait masquer le fait que les associations étaient absentes des arènes où se font les vrais choix de politique locale (définition des objectifs, choix des modes d'action, etc.) (Maillard, 2002).

Les relations des associations avec les élus sont en fait variables, selon l'attitude plus ou moins interventionniste de ces derniers, allant du clientélisme ou du copinage jusqu'au respect absolu de l'autonomie des associations (Koulytchizky, Pujol, 2001)⁶. Un examen plus attentif des relations mairies-associations montre en fait que la subordination supposée des associations est relative. Plusieurs facteurs viennent freiner la capacité des élus à régenter l'action associative sur leur territoire. La commande publique pose la question de l'existence proprement dite d'un projet politique des élus. Les municipalités peuvent avoir des finalités incertaines et être marquées par des conflits internes qui ne valident pas forcément l'idée de « maire entrepreneur » (Maillard, 2004). De leur côté, les associations déploient diverses

⁶ Le cas de figure inverse est celui des associations parapubliques fondées, dirigées et financées par les autorités publiques. Ces associations représentent un dévoiement de l'intention du législateur de 1901, qui concevait l'association comme un contrat civil fondé sur la volonté individuelle des sociétaires (Amblard, 2001).

stratégies pour limiter leur dépendance et préserver leur autonomie tout en accédant aux ressources qui leur sont nécessaires. L'association peut ainsi s'efforcer de créer une situation de dépendance mutuelle, en développant par exemple des relations personnelles avec les élus et les fonctionnaires territoriaux, de façon à apparaître comme un partenaire non-substituable (Fabre, 2006). Comme le rappellent plus largement Christian Hoarau et Jean-Louis Laville (2008), la relation des associations aux pouvoirs publics prend rarement la forme d'une contrainte unilatérale : si les politiques publiques influent sur les associations, la réciproque n'est pas exclue.

La théorie de la « dépendance à l'égard des ressources » forgée par Pfeffer et Salancik (2003) fournit une grille d'analyse des stratégies permettant aux associations de réduire leur dépendance à l'égard de l'administration. Sur le plan technique, elles peuvent développer une expertise afin d'augmenter la dépendance de la collectivité vis-à-vis d'elles. Sur le plan économique, elles peuvent renforcer leurs ressources propres afin de réduire leur propre dépendance. Enfin, elles peuvent déployer des stratégies de négociation au sein de coalitions d'acteurs et chercher à peser sur les modes d'allocation des ressources (Marival, 2008). Mais dans le contexte d'un développement des logiques de marché pouvant aiguïser les comportements individualistes des associations, se regrouper pour peser devient à la fois plus difficile et plus nécessaire. Ce peut-être en effet un moyen d'éviter des coopérations imposées par les pouvoirs publics via les marchés publics (Le Floch 2001). Les fédérations et autres coordinations inter-associatives s'apparentent aujourd'hui à des protections (au moins potentielles) face aux contraintes exercées par les pouvoirs publics.

Bibliographie

- Amblard C. (2001), *Cent ans de pratique associative. Un point de vue juridique*, Colloque AddeS, 7 juin 2001.
- Archambault E. (2006a), *Le poids économique des institutions sans but lucratif en France*, Working Paper.
- Archambault E. (2006a), *Les Institutions sans but lucratif en France. Principales évolutions sur la période 1995-2005 et défis actuels*, Working Paper.
- Archambault E. (2010), « Le fait associatif dans l'économie sociale », in Lafore R. (dir.), *Faire Société : les associations de solidarité par temps de crise*, Dunod.
- Avare P. et al. (2008), « Usages des dispositifs de gestion : entre conformité et innovations », in Hoarau C., Laville J.-L. (dir.), *La Gouvernance des associations. Économie, sociologie, gestion*, Éditions Erès.
- Avare P., Sponem S. (2008), « Le managérialisme et les associations », in Hoarau C., Laville J.-L. (dir.), *La Gouvernance des associations. Économie, sociologie, gestion*, Éditions Erès.
- Barthélemy M. (2000), *Les associations : un nouvel âge de la participation*, Presses de la FNSP.
- Batac J, Carassus D. (2005), « Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité », *Actes du XVIème Congrès AFC*, mai 2005.
- Bevan G., Hood C. (2006), « What's Measured is What Matters : Targets and Gaming in Healthcare in England », *Public Administration*, vol. 84, n°3.
- Bezès P. (2008), « Le tournant néo-managérial de l'administration française », in O. Borraz, V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po.
- Blondiaux L. et al. (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Puf.
- Chaniel P., Laville J.-L. (2006), « L'économie sociale et solidaire en France », in Laville J.-L. (dir.), *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, Erès.
- Chauvière M. (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte.
- Chauvière M. (2009), « Qu'est-ce que la "chalandisation" ? », *Informations sociales*, n° 152.
- Clavagnier B. (2011), « Circulaire du 18 janvier 2010 : un an après, quel bilan ? », *Juris Associations*, n° 432, février.
- CNVA (1992), *Les associations dans la décentralisation*, Avis du 8 décembre 1992.
- CPCA, France active (2012), *Associations, comment faites-vous face à la crise ? Résultats de l'enquête*.
- Demoustier D. (2005), « Les associations et leurs partenaires publics. Anciens enjeux, nouvelles attentes », *Informations sociales*, n°121.
- Di Maggio P., Powell W. (1991), « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields », in Di Maggio, P. Powell (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press.
- Dubost N., Zoukhou E.-A. (2011), « Qu'est-ce qu'une association performante ? Apport et influence des représentations sociales dans le secteur social et médico-social », 32ème Congrès de l'AFC, *Comptabilités, économie et société*, Montpellier.

- Duran P., Thoenig J.C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4.
- Enjolras B. (1995), *Le marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*, Desclée de Brouwer.
- Epstein R. (2010), « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néo-managériales de l'État français », *Working papers du Programme Villes & territoires*, n° 2, Sciences Po.
- 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 ?*, IAE de Tours, 12 Janvier 2006.
- Gadrey J. (2005), « L'invention de l'utilité sociale des associations en France : à la recherche de conventions, de régulations, de critères et de méthodes d'évaluation », *Économie et solidarités*, vol. 36, n°1.
- (La) Gazette des communes (2012), *De la subvention aux marchés publics : les associations face à la mise en concurrence*, 16 janvier 2012.
- Guézennec C. (2011), « Les "appels à projets" : application aux politiques de l'emploi », *Note d'analyse du Centre d'analyse stratégique*, n° 256, décembre.
- Hély M. (2006), « De l'intérêt général à l'utilité sociale. Transformations de l'État social et genèse du travailleur associatif », Communication au Colloque *État et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?*, 11-13 septembre 2006, Institut national d'histoire de l'art, Université Paris I.
- Hély M. (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Puf.
- Hély M. (2010), « Le travail "d'utilité sociale" dans le monde associatif », *Management & Avenir*, n° 40.
- Hoarau C., Laville J.-L. (dir.), *La Gouvernance des associations. Économie, sociologie, gestion*, Éditions Erès.
- Kirszbaum T. (2009), *La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville. Enquête à Argenteuil, Dreux et Lormont*, Rapport pour l'ACSE.
- Koulytchizky S., Pujol L. (2001), « Les associations et la gestion publique locale », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 21.
- Lafore R. (2010), « Le rôle des associations dans la mise en oeuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, n° 162.
- Lambert A., Migaud D. (2005), *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au gouvernement, La Documentation française.
- Langlais J.-L. (2008), *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, Rapport à la Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.
- Laville J.-L. (2004), « L'association : une organisation productive originale », in Laville J.-L., Sainsaulieu R. (dir.), *Sociologie de l'association*, Desclée de Brouwer.
- Le Floch S. (2011), *Entre partenariat et prestation de services : un guide pratique à destination des associations de lutte contre l'exclusion*, Fnars.
- Lorrain D. (1990), « Le modèle français de services urbains », *Économie et humanisme*, n°312.
- (de) Maillard J. (2002), « Les associations dans l'action publique locale : participation

fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et politiques*, n° 48.

- (de) Maillard J. (2004), *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, LGDJ.
- Marchal E. (1992), « L'entreprise associative, entre calcul économique et désintéressement », *Revue Française de Sociologie*, XXXIII.
- 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*, Nantes 29-30 septembre 2008.
- Nyssens M., Petrella F. (2009), « Finalité sociale et partenariat public-privé dans l'offre de services quasi-collectifs locaux : une forme innovante de propriété », *Économie et sociétés*, série EGS, n°10, avril.
- Petrella F., Richez-Battesti N. (2011), « Concurrence et rentabilité dans les services sociaux d'intérêt général : quel impact pour les associations ? », *Les Cahiers de la solidarité*, n° 27, mars.
- Pfeffer J., Salancik G.-R. (2003), *The External Control of Organizations*, Stanford University Press.
- Pissaloux J.-L., Supplisson D. (2010), « Revues de programmes et collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 136.
- Raynaut J.-M., Aïm-Tuil A. (2011), *Guide Lolf à l'usage des associations*, Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative.
- Richard P. (2006), *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, La Documentation française.
- RFAP (Revue française d'administration publique) (2010), *La révision générale des politiques publiques*, n° 136.
- Rosanvallon P. (1981), *La crise de l'État-providence*, Le Seuil.
- Rousseau F. (2001), « L'éducation populaire : entre commandes publiques et besoins sociaux, le projet associatif est en crise de sens », *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 279.
- Salais R. (2010), « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, janvier-février.
- Tchernonog V. (2007), *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions*,. Juris-Associations, Dalloz.
- Tchernonog V. (2010), « Les associations dépendent-elles des financements publics ? », Entretien in Ligue de l'enseignement, *Le modèle associatif est-il viable ?*, février.
- Trouvé H., Jolivet P. (2009), « L'utilité sociale des associations : à la recherche d'une convention de coordination », *Politiques sociales et familiales*, n°97, septembre.
- (La) Vie associative (2009), *Associations et logiques de marché*, n°12, octobre.