

INJEP NOTES & RAPPORTS

■ Mars 2024

■ INJEPS-2024/03

Le soutien national à la vie associative

Enquête exploratoire sur une action
publique émiettée

SYNTHÈSE

ÉTUDES ET RECHERCHE

■ Mathilde RENAULT-TINACCI, chargée d'études et de recherche, INJEP.

■ Emmanuel PORTE, chargé d'études et de recherche, INJEP.

Depuis les années 1980, et plus encore à partir de la moitié des années 1990, le soutien à la vie associative est devenu un enjeu pour l'État et pour les collectivités territoriales : mise en place de points d'appui à la vie associative, centres de ressources et d'informations pour les bénévoles, agents publics spécialisés dans l'animation de la vie des associations, les initiatives se sont multipliées.

Ces actions s'articulent autour de trois grands changements pour le secteur associatif, qui ont profondément modifié la nature des relations entre l'État et les associations ces dernières décennies : la reconnaissance institutionnelle de leur utilité sociale et les allègements fiscaux qui y sont attachés, les aménagements en faveur des élus associatifs (congrés pour engagement associatif, droit à la formation, etc.) et la diversification et les garanties des modes de financement (création de Fonds spécifiques).

Les relations entre l'État et le monde associatif s'inscrivent dans une histoire longue dans laquelle les acteurs de l'éducation populaire, de l'économie sociale et solidaire, de la politique de la ville et de l'école ont joué un grand rôle. Mais elles sont bousculées aujourd'hui par de profonds changements : réorganisation de l'État, décentralisation, mutation des formes et modalités de l'engagement, structuration du monde associatif, diversification des financements, etc.

Le ministère chargé de la jeunesse et des sports a joué un rôle historique en matière de coordination interministérielle des politiques publiques à l'égard de la vie associative. Ce ministère n'est évidemment pas le seul à agir auprès du tissu associatif, la grande majorité des ministères et des organismes qu'ils pilotent ayant développé des dispositifs ou manières de soutenir ou d'accompagner la vie associative, sans que cela soit toujours formalisé comme tel.

L'action publique de soutien à la vie associative désigne un processus global où s'entremêlent travail institutionnel des acteurs publics et politiques et travail des acteurs sociaux (associations, têtes de réseau, accompagnateurs du monde associatif). L'enquête ici présentée a vocation à saisir les interactions multiples entre ces acteurs, et leur contribution complexe au jeu collectif qui relève lui-même d'une accumulation de régulations et de stratégies diverses. Dès lors, et c'est la question de recherche générale de ce rapport, comment l'action publique autour du soutien à la vie associative se construit-elle à la fois au niveau interministériel et par champ ministériel au niveau national, en lien avec les actions conduites par les têtes de réseau ?

Méthode

L'enquête « Le soutien à la vie associative » cherche à qualifier la nature du soutien à la vie associative en France au niveau national, en appréhendant la contribution de l'État à son déploiement et l'inscription des fédérations, têtes de réseau et acteurs spécialisés dans cet accompagnement, au-delà des aspects strictement financiers. Soutenir, accompagner, appuyer sont autant de termes mobilisés pour désigner ce qui a vocation à renforcer, développer ou structurer la vie associative en France. L'accompagnement engage souvent une perspective relationnelle : il s'agit de cheminer ensemble. C'est peut-être moins le cas du « soutien » – terme choisi dans cette enquête – qui peut être indirect, ou simplement financier. Mais dans le soutien ou l'accompagnement, l'approche est structurelle et non personnelle, c'est-à-dire qu'elle a vocation à appuyer le développement d'une association sous diverses formes (sur le projet associatif, la gestion, la communication, etc.) et non l'accompagnement direct d'individus isolés.

Au niveau national, 42 entretiens semi-directifs ont été réalisés entre 2019 et 2022 auprès de 15 ministères et organismes d'État, 19 fédérations, têtes de réseau et 8 acteurs spécialisés de l'accompagnement. Chaque entretien a été enrichi par l'analyse de documents transmis par les enquêtés eux-mêmes à la fin de l'échange. L'enquête a été interrompue pendant quatorze mois en raison de la crise sanitaire. L'ensemble du corpus a été analysé via une analyse de contenu thématique après retranscription intégrale des entretiens.

Pour tenter de répondre à cette question, ce rapport se décompose en six chapitres qui déclinent trois sous-questions de recherche : quelles formes de soutien sont mises en place au niveau national ? Que nous apprennent celles-ci sur les modalités de régulation de la relation entre l'État et les associations ? Comment les politiques de soutien à la vie associative s'appuient-elles sur les associations elles-mêmes ?

Dans le premier chapitre, nous montrons combien la littérature sur le soutien à la vie associative est lacunaire et surtout produite dans les milieux des professionnels et consultants. Nous décrivons, à la suite la méthodologie choisie, les difficultés d'accès au terrain et menons une réflexion sur notre posture épistémologique. Nous y exposons notamment les modalités de transformation de la situation d'entretien ou du rôle du statut de « chercheur ministériel » en amont et pendant le terrain. Le deuxième chapitre appréhende l'évolution des dispositifs et politiques de soutien au monde associatif en parallèle des formes de reconnaissance du rôle du secteur par l'État. Le chapitre trois a pour objectif de décrire la fabrique de l'action publique autour du soutien à la vie associative réalisé par les ministères et les organismes d'État. Une typologie des quatre formes repérées de soutien à la vie associative au niveau national est ainsi proposée. Le chapitre quatre analyse la manière dont les têtes de réseau/fédérations contribuent elles-mêmes à l'action publique de soutien à la vie associative selon qu'elles agissent pour leurs membres ou pour l'ensemble du secteur, et parfois sur incitation de l'État. Le cinquième et dernier chapitre a pour objectif de caractériser les interactions entre les pouvoirs publics au niveau national et les associations/têtes de réseau à partir de la notion de « régulation » mobilisée en sociologie des organisations. L'étude des processus de régulation montre – au moyen d'études de cas – combien, au sein d'un même ministère, voire d'une même direction ministérielle, se combinent diverses formes de régulation. Elle souligne également que, dans le cadre d'une relation de contrôle parfois particulièrement forte entre tête de réseau institutionnalisée et État, la première dispose toujours de marges de manœuvre – même limitées – pour s'opposer à la tutelle.

Reconnaître le fait associatif (1980-2020)

Parler des associations en France revient toujours à convoquer un double imaginaire de liberté et d'engagement. Cela renvoie aussi bien à la célèbre loi de 1901 qu'à l'affirmation progressive du monde associatif comme « acteur de la société civile ». Or, il n'en a pas toujours été ainsi. Au début des années 1970, on comptait un peu plus de 23 000 créations d'association annuelles sans qu'il y ait pour autant une véritable prise en compte ou reconnaissance du monde associatif. Le phénomène n'était pas vu comme un tout et ne faisait pas véritablement l'objet d'une réflexion d'ensemble du point de vue de l'État. Mais cela a changé au tournant des années 1970-1980 dans un contexte d'affirmation des politiques culturelles et des politiques de jeunesse. Le monde de l'éducation populaire se professionnalise alors et s'affirme progressivement comme un secteur de l'animation socioculturelle et sportive (Besse et Porte, 2021 ; Gillet et Augustin, 1996) à même d'offrir des perspectives professionnelles à une population jeune de plus en plus touchée par la crise. Le monde de l'environnement s'affirme à la fois comme participant aux politiques de préservation et de conservation, et comme acteur contribuant à l'aménagement du territoire par l'écologie (Charvolin, 2003). Le monde culturel s'emploie à créer et expérimenter tout en intégrant l'enjeu de la démocratisation culturelle (Krebs et Robatel, 2008). Mais une série d'initiatives et de politiques sectorielles ne constitue pas une politique de soutien à la vie associative. C'est véritablement le déploiement progressif des réflexions d'ensemble sur la formation tout au long de la vie

et sur le temps libre (Dumazedier et Samuel, 1976) qui va constituer le socle intellectuel à partir duquel il sera possible pour l'État de penser le fait associatif comme un ensemble. Cela s'accompagne d'une conception par l'État plus individuelle du rapport à l'engagement : le monde associatif est perçu comme le terreau collectif d'expériences à même d'enrichir des parcours d'insertion professionnelle.

Les années 1980 sont l'occasion de mettre en place des instances de dialogue et de premiers dispositifs de soutien globaux (à l'image du Fonds national pour le développement de la vie associative [FNDVA] créé en 1985). Il s'agit également d'une période durant laquelle le rôle de l'État change de nature, ajoutant à une logique de reconnaissance et de soutien du secteur au niveau national des pratiques d'accompagnement et de soutien à la professionnalisation, portées notamment par les services déconcentrés de la jeunesse et des sports. Au même moment, la valorisation du fait associatif et son soutien se structurent autour de quatre grands principes¹ : « la reconnaissance d'utilité sociale, les allègements fiscaux, les débats autour du statut de l'élus social², les garanties de financement par le biais de l'économie sociale ». Issus de diverses consultations du monde associatif, ces grands principes soulignent les enjeux majeurs de la vie associative (engagement, économie, emploi et action publique) et conservent leur pertinence pour appréhender les grands défis de l'accompagnement et du soutien à la vie associative. Cette dynamique et son histoire ont conduit le ministère de la jeunesse et des sports à apparaître comme « le ministère des associations » (formule excessive, mais illustrant un rôle majeur), pouvant revendiquer une analyse du secteur et un soutien multiforme (juridique, financier, formation, etc.) aux projets associatifs dans les territoires. La reconnaissance de ce travail et de cette dynamique aboutit à la circulaire du Premier ministre (4.257/SG) du 28 juillet 1995, qui sera complétée de deux autres le 14 septembre 1998 et le 30 décembre 1999, en faveur du développement de la vie associative. Celles-ci demandent à l'ensemble des préfets de nommer un délégué départemental à la vie associative (DDVA) ayant pour vocation de s'adresser à l'ensemble du champ associatif. À partir de ce moment-là, le DDVA joue un rôle d'accompagnateur, d'animateur de réseau et de suivi qui place ces agents dans une position d'expertise technique et relationnelle rare dans les administrations au niveau départemental. Ainsi, la stratégie de mise en réseau départementale passe par la mise en œuvre, par les DDVA, des missions d'accueil et d'information des associations (MAIA). Les MAIA ont pour objectif de permettre aux associations d'identifier clairement des correspondants au sein des services de l'État, les structures d'accueil et d'information des collectivités locales ainsi que les centres de ressources à la vie associative.

La séquence ouverte par les assises de 1999 et les célébrations du centenaire de la loi de 1901 pourrait se caractériser par un changement de paradigme. Après avoir été à l'initiative, l'État se positionne en acteur et garant d'un travail en commun. Il s'agit moins de structurer le tissu bénévole et de valoriser les projets des associations/fédérations que de soutenir un secteur économique jugé vertueux car porteur de valeurs. Cela permet d'envisager plus nettement des rapprochements, pour certains acteurs en tout cas, entre le monde associatif et les autres composantes de l'économie sociale et solidaire (ESS). D'une politique de soutien et d'accompagnement au monde associatif, on glisse progressivement vers une politique de soutien à l'emploi associatif comme locomotive du développement de la cohésion sociale dans les territoires. Une étape importante de ce processus est indéniablement la création à partir de 2002 des dispositifs locaux

¹ Il s'agit des grands thèmes évoqués dans le texte « d'hypothèses fondamentales » lors de la grande consultation de septembre 1981 et mentionné par le Comité d'histoire des ministères chargés de la jeunesse et des sports dans leurs « Repères historiques » intitulés : « Quarante ans de consultation et de dialogue avec les associations », publié en octobre 2020.

² Le gouvernement Mauroy avait envisagé la création d'un statut pour les élus associatifs dans un projet de loi déposé en 1981, qui visait à réformer la loi du 1er juillet 1901. Cependant, ce projet n'ayant pas été adopté, la notion de statut pour les élus associatifs n'a pas été formellement reprise à l'exception de la question de la formation et du congé pour engagement associatif. Nous développons ce point dans le chapitre historique.

d'accompagnements (DLA). À cet égard, la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire constitue une rupture importante pour l'ensemble du secteur associatif. Celle-ci définit le champ de l'ESS à travers trois grands principes : la poursuite d'un but social autre que le seul partage des bénéfices ; une lucrativité encadrée (notamment bénéfices majoritairement consacrés au maintien ou au développement de l'activité) ; une gouvernance démocratique et participative. Ce faisant, la loi intègre les acteurs traditionnels que sont les associations à un vaste ensemble comprenant les fondations, les coopératives, les mutuelles, mais également une nouvelle catégorie, les entreprises de l'ESS³.

Vers une typologie des formes et dynamiques du soutien au monde associatif

La fabrique du soutien à la vie associative peut être décrite à travers une typologie originale présentant quatre formes de soutien au niveau national qui cherche à la qualifier au-delà des aspects strictement financiers. Celle-ci s'appuie sur l'exploitation de cinq dimensions relatives au fonctionnement des politiques publiques, analysées à partir des matériaux qualitatifs et documentaires recueillis au cours de l'enquête :

- le contenu du soutien défini comme un ensemble d'éléments matériels (textes juridiques), budgétaires et d'actes administratifs (processus d'instruction par exemple) ;
- les objectifs : chaque bureau ministériel développe une politique propre à l'égard du secteur associatif, qui peut être directe (vocation de soutien frontal) ou indirecte (relative à une autre politique publique que le soutien au secteur) ;
- l'orientation normative : quels sont les intérêts défendus, les attendus à l'égard du soutien auprès du secteur ;
- les éléments de coercition : les contraintes attachées à la politique publique, les obligations liées aux partenariats ;
- les acteurs : l'ensemble des parties prenantes qui participent à la production de la politique publique (directement ou indirectement).

Ces dimensions sont croisées avec les grands objectifs du soutien à la vie associative mis en évidence par l'enquête et qui regroupent des pratiques mises en place par les ministères et les organismes d'État étudiés. Nous avons essayé de les nommer en reprenant le vocabulaire régulièrement mobilisé par les acteurs du champ. Il est important de souligner que le soutien financier est principalement associé à l'objectif de « consolidation », bien qu'il puisse également être présent de façon marginale dans d'autres objectifs.

Le premier objectif dit de « consolidation » regroupe les pratiques qui ont vocation à pérenniser la structure associative en la rendant robuste. Il s'agit d'un accompagnement à la professionnalisation afin que la structure soit en capacité de répondre aux besoins sociaux et à la politique publique dans laquelle elle s'inscrit sur le long terme. On y retrouve l'accueil information qui permet par exemple à une

³ L'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale », qui permet aux entreprises agréées d'accéder notamment à l'épargne salariale solidaire, sera désormais réservé aux entreprises de l'ESS dont l'activité présente un impact social significatif. Jusqu'à présent, cet agrément était réservé aux entreprises d'insertion par l'activité économique et aux entreprises qui respectaient des règles de gouvernance démocratique et d'écart maximum de salaires.

association de trouver l'accompagnateur spécialisé qui saura répondre à son besoin, comme la SAS Hello Asso pour l'aide au numérique. Cet objectif comprend également le soutien financier (au fonctionnement ou au projet) ou encore la montée en compétence du collectif *via* de la formation (par exemple une formation sur le management horizontal ou sur le droit du travail qui serait proposée par une maison des associations [MDA]).

Le deuxième objectif dit d'« articulation et maillage » cherche à renforcer la coopération des acteurs (publics, privés lucratifs et non lucratifs) et leur présence sur un territoire ou dans un même secteur d'activité (par exemple dans les pratiques culturelles amateurs). Cela passe notamment par la transmission d'informations, l'animation de réseaux et l'échange de pratiques entre pairs/organisations lors d'événements ou de séminaires, et ce à diverses échelles (communale, départementale, régionale, etc.). L'identification des innovations portées par les associations et leur circulation sur un territoire participe de cette articulation.

Le troisième objectif dit d'« observation et objectivation » recouvre notamment la production de connaissance sur le secteur associatif. Les bureaux ou services ministériels peuvent produire directement cette connaissance (très rare) ou la financer à l'extérieur (plus fréquemment par des cabinets d'études, des chercheurs ou des têtes de réseau, à l'instar de l'étude sur les modèles socio-économiques des associations de solidarité internationale réalisée par Coordination Sud et financée par l'Agence française de développement). Cet objectif comprend d'autre part les espaces de réflexions collectives (services ministériels/associations) où sont discutés les orientations de la politique publique ou ses effets (capitalisation ou évaluation). L'organisation et l'animation de ces espaces sont prises en charge par les bureaux ou directions ministérielles concernées.

Le quatrième objectif, appelé « reconnaissance », recouvre l'ensemble des procédures de reconnaissance des structures associatives et/ou de leur projet (agrément comme celui de la jeunesse et d'éducation populaire, législation par décret comme avec France Assos Santé, reconnaissance d'utilité publique donnée par le ministère de l'intérieur) ou de leurs activités (labels, prix comme le Trophée de l'ESS) par les pouvoirs publics. La création d'une instance de concertation dans le cadre d'une politique publique avec le secteur – de nature le plus souvent consultative – constitue une autre pratique relative à la légitimation du secteur associatif. On retrouve par exemple des instances comme le Comité national de sécurité routière ou le Haut Conseil à la vie associative.

L'ensemble amène à déterminer quatre grands types de soutien au monde associatif réalisés par les services ou bureaux ministériels étudiés.

1. Un soutien multiforme : une relation négociée et réflexive

Le soutien au monde associatif recouvre l'ensemble des objectifs présentés *supra*, visant à la fois à structurer les associations, à développer leurs compétences (kits proposés en ligne, guides ou formations, réalisés directement ou pris en charge par des opérateurs associatifs le plus souvent), à les financer, à animer un réseau, mais aussi à documenter la connaissance sur le secteur. La relation est négociée et réflexive dans le sens où la contribution des acteurs associatifs à l'élaboration et/ou au suivi des politiques publiques qui les concernent est déterminante. C'est d'ailleurs l'une des particularités de ce type : la production et la mobilisation d'enquêtes et d'études sont à la fois fréquentes et importantes dans la stratégie de soutien au secteur même si elles sont rarement réalisées en interne. En effet, les différents bureaux ou services ministériels financent (ou participent au financement) plutôt des études externes réalisées par des acteurs associatifs partenaires (Recherches & Solidarités, le Mouvement associatif, Coordination Sud) et mobilisent moins les services d'études internes au sein de leurs

organismes qui parfois ne sont pas spécialisés sur l'ESS (Caisse nationale des allocations familiales [CNAF]), mais davantage sur les sujets liés au secteur directement (l'accompagnement des parents pour la CNAF ; les communs en santé pour la recherche et le développement à l'AFD). Le soutien financier emprunte plusieurs voies : appels à projets, soutien pluriannuel (notamment pour les associations agréées et/ou les associations partenaires historiques) et très rarement la prestation ou l'appel d'offres.

2. Un soutien institué, mais partiel : une relation de compagnonnage

Le soutien est institué, car il s'ancre dans des relations de longue durée et structurantes pour les activités à la fois du bureau ou service ministériel, mais également des têtes de réseau ou associations. Il est cependant partiel parce qu'il ne vise qu'une partie des objectifs cités précédemment. Ce type se caractérise par des objectifs de renforcement/consolidation et d'articulation/maillage renforcés, et par la faiblesse des dimensions d'observation/objectivation et de reconnaissance/légitimation. Le soutien financier relève à la fois des appels à projets et des conventions pluriannuelles d'objectifs. Les associations ont souvent un lien historique avec le bureau ou service de l'État et leur continuité respective est dépendante l'une de l'autre. En effet, de la survie d'une partie de ces acteurs associatifs dépend le déploiement de leur politique. Par exemple, il est impensable de mener une politique de prévention routière sans l'association Prévention routière.

3. Un soutien pour qualifier la légitimité à intervenir du secteur : une relation réglementaire

Ce type est marqué par l'objectif de reconnaissance/légitimité. En effet, le soutien se fait au travers d'une procédure réglementaire visant à reconnaître l'appartenance ou la légitimité à intervenir des associations dans un champ particulier des politiques publiques nationales. Les autres dimensions du soutien présentées *supra* y sont absentes ou marginales, notamment le soutien financier. L'accompagnement au secteur dans le cadre d'une procédure administrative relève d'une aide au remplissage de dossier, de transmission d'informations relatives à la démarche débutée. Dans de rares cas, la personne en charge de la procédure peut donner des informations relatives à l'existence de dispositifs de soutien au secteur (type MAIA). Un travail pédagogique est mis en œuvre autour de l'explication des termes/critères mobilisés dans le cadre de la procédure. Les personnes en charge de ces procédures n'ont pas reçu de formation particulière initiale en lien avec le secteur associatif et font souvent carrière au sein du ministère de rattachement et de sa spécialité (santé, fiscalité, voire domaine juridique).

4. Un soutien pour renforcer la politique publique : une relation intéressée

Le soutien vise principalement la consolidation des organisations associatives, notamment au travers du soutien financier de projets. Dans ce type de soutien, les associations sont principalement approchées *via* des appels à projets nationaux, des marchés par appels d'offres et plus rarement des subventions (appels à initiatives). Aussi, le soutien financier à des associations (ou d'autres partenaires comme des collectivités locales par exemple) « porteuses » de projets en lien avec la politique publique déployée par le bureau ou le service en charge, y est-il central. Nous parlons ici d'un soutien indirect au secteur, car la volonté d'appui, de structuration est secondaire. Certains axes des appels à projets peuvent avoir pour objectif la montée en compétence du secteur ou son renforcement, mais le but principal est la réalisation de la politique publique à laquelle concourent les associations ou les autres porteurs de projet avec un statut distinct. L'orientation vers des outils ou dispositifs d'accompagnement (dispositif local d'accompagnement [DLA], MDA, centres de ressources et d'information des bénévoles [CRIB], FDVA) est marginale. Des conseils peuvent être fournis ponctuellement, de manière bilatérale : ils concernent des notions mobilisées par le bureau dans l'appel à projets, la reddition de comptes ou encore des éclaircissements juridiques. L'animation ou la mise en réseau est peu usuelle. Lorsqu'elle existe, elle

accompagne le déploiement de l'appel à projets. Les équipes qui constituent ces bureaux ou services ne sont pas issues du monde associatif et ont rarement des connaissances spécifiques sur le secteur. Il n'existe pas de bureau ou de fonction dédiée aux relations avec le secteur associatif. Toutefois, des formations pour les équipes ou encore un travail d'échanges autour des spécificités du secteur sont proposés en interne.

Le soutien aux associations comme enjeu associatif

La relation entre l'État et les associations n'est pas exclusive. Les collectivités ou les dispositifs européens jouent un rôle important. Mais il s'agit également de ne pas laisser de côté la part prise dans le soutien par les associations elles-mêmes, et notamment par l'intermédiaire des fédérations associatives et des réseaux. Il s'agit ici de restituer et d'organiser les types de soutien en s'appuyant sur le matériau qualitatif collecté au cours de cette enquête⁴ et sur la documentation produite par les acteurs associatifs. Que cela soit par l'accompagnement, le plaidoyer ou la formation, nombreuses sont les actions menées par les fédérations associatives pour soutenir leurs membres avec une articulation plus ou moins forte avec les acteurs publics.

Depuis 2015, le Mouvement associatif conduit une réflexion collective et interassociative pour essayer de qualifier le travail de soutien au monde associatif fait par les fédérations et leurs différentes « fonctions ». L'intérêt de ce document réside dans le fait qu'il s'appuie sur des monographies permettant de documenter les missions des têtes de réseau, les activités concrètes qu'elles conduisent, la nature de leur réseau territorial et les évolutions de la structuration de ces têtes de réseau. Il ressort de ces monographies une réalité composite du soutien associatif.

La fonction de plaidoyer renvoie aussi bien à des logiques de contribution qu'à des logiques de mise en œuvre. **La fonction d'animation** de réseau s'articule autour de temps de rencontre, mais également d'interventions pédagogiques, voire de formations. **La fonction d'ingénierie** va de la production de magazine à des services numériques (*massive open online courses* [MOOC], kits de campagne, etc.) en passant par le développement d'espaces de pratiques (sports, arts, etc.). **La fonction de pilotage** de projets regroupe aussi bien le portage d'opérations nationales (« Sentez-vous Sport » par exemple) que le pilotage de dispositifs d'aide aux projets associatifs (comme « réseau jeunes ») ou l'organisation de festivals. **La fonction d'accompagnement** personnalisé intègre une diversité de domaines (accompagnement juridique, dans les relations avec les collectivités, dans la recherche de financement ou dans l'obtention d'agrément). Enfin, **la fonction d'opérateur** recoupe des rôles très différents allant de la gestion d'une plateforme d'approvisionnement (Groupement des épiceries sociales et solidaires Rhône-Alpes-Auvergne [GESRA]) à la proposition de solutions d'assurance (Ligue de l'enseignement) en passant par la gestion d'un centre de documentation thématique (Planning familial).

Le soutien d'une tête de réseau à ses membres constitue donc un enjeu majeur, mais une problématique diffuse. Elle vient soutenir des besoins, mais permet également d'accompagner une stratégie de développement qui souligne l'importance de l'histoire de chacun des réseaux ainsi que les variations territoriales auxquelles chaque tête de réseau est confrontée. Au cours de cette enquête, les têtes de réseau rencontrées ont pu qualifier la nature du soutien qu'elles produisent en direction de leurs membres, car cela révèle une part de l'identité composite du monde associatif en France. Ce qui

⁴ Plusieurs dizaines d'entretiens ont été réalisés avec des responsables de têtes de réseaux associatifs dans des domaines variés (éducation populaire, culture, solidarité internationale, etc.).

interpelle notamment est l'hétérogénéité avec laquelle les têtes de réseau se pensent « nationales ». Si la plupart des réseaux rencontrés représentent ou organisent des acteurs associatifs largement répartis sur le territoire national, tout le monde n'exprime pas son rôle comme celui d'un chef d'orchestre national. La forme de structuration choisie est souvent l'héritière d'une période d'éclosion du réseau qui va amener à s'orienter davantage vers une forme fédérative, de collectif ou de plateforme. Elle détermine le niveau d'imbrication et d'articulation des actions qui peut avoir des conséquences déterminantes sur les capacités réelles à soutenir et à accompagner les membres. Parmi ces têtes de réseau, certaines vont chercher à conduire une politique de soutien qui accompagne une logique d'équilibre entre les territoires.

La prise en compte de la structuration des têtes de réseau est donc essentielle si l'on veut mieux qualifier la nature du soutien, car elle donne à voir les types d'attendus : consolidation de la représentation et du plaidoyer ; identification et aide à l'émergence de nouvelles problématiques ; mutualisation de l'expertise et mise en sécurité collective. Celle-ci se matérialise par une série d'initiatives concrètes visant à positionner le soutien des têtes de réseau en direction de leurs membres comme un enjeu de formation et d'animation. Cela oblige les réseaux à offrir à leurs membres des espaces d'échanges, de formations ou de prospectives qui font du soutien au réseau un enjeu d'affirmation par les compétences. Mais cela les amène également à réfléchir à leurs missions en intégrant les évolutions du rôle de l'État, l'importance des processus de décentralisation et les besoins massifs de penser le monde qui vient face au triple enjeu écologique, démocratique et numérique. Cela implique bien souvent d'accepter de travailler une réflexion collective visant à mieux qualifier les activités des associations locales, mais également de mieux intégrer l'émergence de nouveaux acteurs sur certains segments de l'accompagnement des associations (des entreprises comme Hello Asso pour ce qui relève du numérique par exemple). Intégrer un regard sur le soutien des têtes de réseau à leurs membres dans un travail plus large sur le rôle de l'État souligne combien ce sont les relations mêmes de l'État avec les différents secteurs associatifs qui ont été progressivement bousculées. Il s'agit désormais moins de « faire remonter » ou de « faire descendre » à travers la forme fédérative, mais de « faire collaborer » et de « faire valoir », dans une logique de modification profonde des régimes de régulation des relations entre l'État et la société civile.

Les formes de la régulation de l'État dans le rapport aux associations

Des enseignements peuvent être tirés de ce travail de recherche en s'appuyant sur la notion de *régulation* afin de caractériser les interactions entre les pouvoirs publics au niveau national et les associations/têtes de réseau. Trois études de cas sont proposées, de manière à analyser les interactions et les formes de régulation dans la fabrique du soutien à la vie associative.

La *régulation* est une notion complexe qui a fait l'objet de nombreux travaux, mais qui permet de restituer finement les dynamiques relationnelles entre l'État et les acteurs sociaux. Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, l'émergence de régulations dites « tutélaires » de l'État (Enjolras, 1994 ; Laville et Nyssens, 2001) vers les associations se caractérise par un contrôle plus important des associations (principalement dans le secteur social et médico-social). Cette régulation accentue la production et la délégation de services sociaux par l'État, mais aussi les contraintes et l'encadrement de ces dernières. Ainsi, cette régulation tutélaire s'accompagne d'une surveillance de l'activité associative (approbation des budgets, contrôle de la qualité/quantité des prestations réalisées) et d'un contrôle des prix (tarification administrée). L'administration impose des règles et des procédures de façon à atteindre des objectifs qui lui sont propres. Afin d'être reconnue, la structure associative doit se conformer aux attentes étatiques.

Une autre forme de régulation est appelée la « régulation tutélaire concertée » et se présente comme un peu plus souple (Juan et Laville, 2019). S'agissant d'une prise en compte par les acteurs étatiques de l'étreinte coercitive qui pèse sur les associations, ces derniers investissent davantage dans le dialogue avec elles, notamment autour des indicateurs permettant l'évaluation de leurs activités ou encore concernant les critères de financement : on retrouve cette régulation dans le secteur du lien social (missions locales, régies de quartier, etc.). Les spécificités associatives ou la qualité de la relation sont ainsi davantage prises en compte par les pouvoirs publics.

À côté de ces deux premiers types de régulation, une autre forme se développe : on l'appelle « régulation quasi-marchande » ou « concurrentielle » : il s'agit souvent d'un glissement de la régulation tutélaire opéré vers une régulation concurrentielle à l'instar du secteur de l'Aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile. Elle se traduit par une compétition accrue des opérateurs dans leur réponse à un besoin social ou leur prise en charge d'une mission publique déléguée par l'État. Le recours aux appels d'offres (voire appels à projets) construits selon les velléités du financeur public est fréquent. En ce sens, l'association n'est pas en mesure de proposer des projets. Elle se doit de répondre à la demande de l'administration publique tout en valorisant son apport, sa « plus-value » par rapport aux autres opérateurs. L'appel d'offres peut être régi ou non par le Code des marchés publics. Le recours à ces outils de financement entraîne également le positionnement sur le marché du « social » des entreprises lucratives.

La régulation négociée s'articule à une co-élaboration de la politique publique. Les critères et processus d'attribution des financements sont discutés et négociés. L'ouverture d'un dialogue récurrent et sur le long terme est inéluctable. Il s'agit d'une co-construction effective. Elle existe dans des configurations partenariales particulières souvent adossées à un ancrage territorial fort (lieux de vie sociale, lieux culturels, etc.).

Une même association peut s'inscrire dans différentes formes de régulation selon les caractéristiques de la relation partenariale avec le financeur public.

La première étude de cas – Fédération des centres sociaux et socioculturels de France et Caisse nationale des allocations familiales – explore, au sein d'une régulation tutélaire concertée, les glissements observables vers des logiques concurrentielles qui restent peu interrogées, notamment par l'autorité publique. Ainsi, si la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France s'allie avec d'autres (et son réseau) pour faire reconnaître ses spécificités – notamment dans les domaines de la jeunesse et de l'éducation populaire –, elle peut également rentrer en concurrence, et ce même au niveau national, avec d'autres fédérations.

Le second cas dépeint les différences de régulation qui peuvent exister entre deux associations d'envergure dans le champ de la solidarité internationale – Coordination Sud et la Guilde européenne du Raid – avec un même organisme public – ici l'Agence française de développement – et décrit quelques éléments pouvant expliquer ces écarts du côté de l'organisation associative (structure de financements, déstabilisation de l'identité organisationnelle), mais également du côté des pouvoirs publics (« monopolisation » dans le dialogue avec les organisations de la société civile).

Le troisième cas montre qu'une institutionnalisation forte, si elle s'accompagne d'une régulation tutélaire importante – notamment dans la logique de contrôle – n'absorbe pas complètement les marges de manœuvre de l'association dans sa fonction sociopolitique, dans sa relation avec l'État en lien avec son projet associatif originel. L'institutionnalisation concourt toutefois au renforcement d'une légitimité partagée entre l'État et la tête de réseau, qui participe au contrôle et à la segmentation du champ (ici *via* l'agrément).

Ouverture

Si la dimension nationale a pu être abordée du côté associatif comme du côté de l'État, il n'a pu être possible d'appréhender les dimensions territoriales pourtant majeures concernant les dynamiques de soutien à la vie associative. En effet l'influence du contexte territorial sur la construction de l'action publique, la place et le rôle des acteurs publics et privés au niveau local restent encore aujourd'hui à déterminer. Un autre enjeu est aussi de comprendre la manière dont s'articulent politiques nationales, déclinaisons territoriales et appropriation par les acteurs de manière diachronique. Ce travail pourrait être construit dans le futur autour de l'évaluation du déploiement du jeune label Guid'asso. Une évaluation *in itinere* pourrait à ce titre être mise en place (selon la méthodologie proposée par Aude Kérivel et Samuel James [2021]) avec pour objectif de pouvoir prendre en compte les ajustements des projets et les imprévus dans l'évaluation elle-même.

Bibliographie

BESSE L., PORTE E., 2021, « Repères sur les enjeux socio-économiques dans l'éducation populaire en France », in *Les modèles socio-économiques des associations : spécificités et approches plurielles*, Paris, La Documentation française/INJEP, p. 51-66.

CHARVOLIN F., 2003, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte.

DUMAZEDIER J., SAMUEL N., 1976, *Le loisir et la ville. Société éducative et pouvoir culturel*, Paris, Le Seuil.

ENJOLRAS B., 1994, *Services de proximité : politiques sociales et création d'emploi, le cas de l'aide aux personnes âgées et de l'accueil de la petite enfance*, Thèse de doctorat en sciences économiques, université Paris-1.

GILLET J.-C., AUGUSTIN J.-P., 1996, *Quartiers fragiles, développement urbain et animation*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux.

JUAN M., LAVILLE J.-L., 2019, *Les modèles socio-économiques des associations de jeunesse et d'éducation populaire*, FONJEP.

KÉRIVEL A., JAMES S. (dir.), 2021, *Comment évaluer des projets innovants encore en construction ? Produire de la connaissance à partir de questions de terrains et accéder à la réalité des jeunes*, INJEP Notes & rapports/Note thématique.

KREBS A., ROBATEL N. (dir.), 2008, *Démocratisation culturelle : l'intervention publique en débat*, Paris, La Documentation française.

LAVILLE J.-L., NYSENS M., 2001, *Les services sociaux entre associations, marché et État : l'aide aux personnes âgées*, Paris, La Découverte/MAUSS/CRIDA.

Retrouvez l'intégralité du rapport téléchargeable sur www.injep.fr

LE SOUTIEN NATIONAL À LA VIE ASSOCIATIVE

ENQUÊTE EXPLORATOIRE SUR UNE ACTION PUBLIQUE ÉMIETTÉE

Réfléchir au soutien à la vie associative revient à interroger l'évolution de son traitement par l'État mais également à comprendre la contribution des acteurs privés eux-mêmes à cette action publique complexe et protéiforme, souvent présentée comme émiettée et illisible. La situation actuelle, notamment en termes de soutien, est assez contrastée : chaque ministère, chaque organisme d'État a développé des dispositifs ou manières de soutenir ou accompagner la vie associative sans toujours le formaliser comme tel. L'action publique de soutien à la vie associative désigne un processus global où s'entremêlent le travail institutionnel des acteurs publics et politiques et celui des acteurs sociaux (associations, têtes de réseaux, accompagnateurs du monde associatif).

L'enquête qualitative ici présentée a vocation à saisir les interactions multiples entre ces acteurs et leur contribution complexe au jeu collectif, qui relève lui-même d'une accumulation de régulations et de stratégies diverses. Pour ce faire, 42 entretiens semi-directifs ont été réalisés entre 2019 et 2022 auprès de 15 ministères et organismes d'état, 19 fédérations, têtes de réseaux, et 8 acteurs spécialisés de l'accompagnement.

Après une brève histoire du soutien aux associations au niveau national, ce rapport expose une typologie des différentes formes de soutien réalisées par les ministères concernés : le soutien institué mais souvent partiel dans une relation de compagnonnage, le soutien multiforme dans une relation négociée et réflexive, le soutien pour qualifier la légitimité à intervenir du secteur avec une relation réglementaire, et enfin le soutien pour renforcer la politique publique avec une relation intéressée.

Il expose également les enjeux propres aux têtes de réseaux dans leur contribution au déploiement national du soutien à la vie associative. Enfin l'étude des processus de régulation montre – au moyen d'études de cas – comment, au sein d'un même ministère, voire d'une même direction ministérielle, se combinent diverses formes de régulation.



ISSN : 2727-6465