

INJEP NOTES & RAPPORTS

- **Mars 2024**
- INJEPR-2024/03

Le soutien national à la vie associative

Enquête exploratoire sur une action
publique émiettée

ÉTUDES ET RECHERCHE

- Mathilde RENAULT-TINACCI, chargée d'études et de recherche, INJEP.
- Emmanuel PORTE, chargé d'études et de recherche, INJEP.

Le soutien national à la vie associative

Enquête exploratoire sur une action publique émiettée

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

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

Pour citer ce document

RENAULT-TINACCI M., PORTE E., 2024, *Le soutien national à la vie associative. Enquête exploratoire sur une action publique émiettée*, INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DEPVA) ainsi que toutes les personnes qui ont accepté de participer à cette enquête.

Un grand merci également à Chantal Bruneau, vice-présidente du Haut conseil à la vie associative, pour sa précieuse contribution historique à notre travail.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	15
Aux origines de la recherche	15
Un soutien émietté et illisible	16
Les initiatives d'État du soutien à la vie associative : une multitude peu coordonnée.....	17
Objectifs de l'enquête et problématique	21
Le soutien à la vie associative du point de vue de la sociologie de l'action publique	22
Méthodologie retenue.....	24
Plan du rapport.....	25
CHAPITRE 1. ÉTAT DE LA CONNAISSANCE, CHOIX MÉTHODOLOGIQUES ET RÉFLEXIONS ÉPISTÉMOLOGIQUES	27
1. État de la connaissance sur le soutien à la vie associative	27
La littérature professionnelle au secours de la connaissance sur le soutien au monde associatif	27
Une littérature académique (presque) inexistante.....	34
2. Les conditions d'accès et les différents terrains.....	37
Chronologie de l'ouverture du terrain	37
Présentation du terrain et des organisations ou personnes enquêtées.....	39
Une méthode qualitative inductive par entretiens semi-directifs informatifs/narratifs et un recueil documentaire.....	40
3. Rapport au terrain, limites et biais de l'enquête.....	43
Posture institutionnelle ou posture de recherche	43
Une enquête exploratoire dans ses imperfections.....	44
CHAPITRE 2. RECONNAÎTRE LE FAIT ASSOCIATIF (1980-2021) : UNE ÉVOLUTION AU PRISME DES MUTATIONS DE L'ÉTAT	47
1. Les prémices d'une reconnaissance du fait associatif (1970-1985).....	47
2. De la reconnaissance à l'accompagnement (1985-2000).....	52
3. De l'État pilote à l'État partenaire (2001-2015)	55
4. Faire évoluer la politique de soutien au monde associatif : des tentatives de rénovation (2016-2021).....	59
CHAPITRE 3. VERS UNE TYPOLOGIE DES FORMES ET DYNAMIQUES RELATIONNELLES DU SOUTIEN AU MONDE ASSOCIATIF	61
1. Éléments de cadrage	62
L'organisation du soutien à la vie associative au niveau national : quelques tendances	62
Le soutien financier de l'État en faveur des associations.....	63

2. Étapes de la construction d'une typologie des formes de soutien et de relations au monde associatif par les pouvoirs publics.....	65
Comprendre les orientations de la politique à destination du monde associatif.....	66
Interroger la nature du soutien développé par les pouvoirs publics.....	67
Construire une typologie des formes et dynamiques relationnelles du soutien.....	69
3. Présentation de la typologie.....	71
Un soutien multiforme : une relation négociée et réflexive.....	71
Un soutien institué, mais partiel : une relation de compagnonnage.....	77
Un soutien pour qualifier la légitimité à intervenir du secteur : une relation réglementaire.....	79
Un soutien pour renforcer la politique publique : une relation intéressée.....	81
 CHAPITRE 4. LES ASSOCIATIONS AU SERVICE DES ASSOCIATIONS : QUELLES CONTRIBUTIONS À LA POLITIQUE DE SOUTIEN ?.....	 87
1. Les fonctions revendiquées des têtes de réseau.....	87
2. Un soutien à l'image de la structuration du réseau.....	89
3. Le soutien comme accompagnement au changement.....	92
 CHAPITRE 5. LA RÉGULATION DES ASSOCIATIONS AU TRAVERS DE L'ACTION PUBLIQUE DE SOUTIEN AU SECTEUR.....	 95
CAS n°1 : la CNAF et la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF).....	97
L'État-providence et la FCFS : une histoire d'entremêlements ?.....	97
La FCSF : entre régulation tutélaire concertée et régulation concurrentielle à bas bruit.....	100
Une régulation tutélaire plutôt classique.....	102
... sur fond de paradoxes et mise en concurrence.....	103
CAS n° 2 : ministère des affaires étrangères, Agence française de développement, Coordination Sud, la Guilde européenne du raid.....	105
Présentation des deux associations.....	105
D'une régulation négociée à une régulation tutélaire subie.....	109
Analyse des facteurs de différenciation partenariale.....	111
Métamorphose de la puissance publique dans le champ de la solidarité internationale et tensions avec les ONG.....	114
CAS n°3 : ministère de la santé, DDUAJE, Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique, France Assos Santé.....	117
Une institutionnalisation édifiante.....	117
Des marges de manœuvre ?.....	120
 CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....	 123
 BIBLIOGRAPHIE.....	 125
 LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS.....	 131

SYNTHÈSE

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'élu 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

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.

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 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) ;

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'écarts maximaux de salaires.

- 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 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 de 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.

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.).

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 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 perspectives 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 Kéritel et Samuel James [2021]) avec pour objectif de pouvoir prendre en compte les ajustements des projets et les imprévus dans l'évaluation elle-même.

Introduction générale

Dans le cadre des évolutions rapides, tant sur le plan juridique⁵ que politique, du soutien à la vie associative (charte des engagements réciproques 2001 et 2014, circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015, volonté de construction d'une politique forte du gouvernement en novembre 2017), cette enquête exploratoire a vocation à comprendre les logiques de soutien à la vie associative de manière sociohistorique, ainsi que le travail conjoint et les complémentarités des pouvoirs publics et des associations/consultants privés notamment par secteur, et à interroger en finalité les différentes formes de régulation dans la relation associations/pouvoirs publics qui s'y jouent.

Aux origines de la recherche

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. 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 central pour l'État et pour les collectivités territoriales : mise en place de points d'appui à la vie associative, centres de ressources, agents spécialisés dans l'animation de la vie des associations, les initiatives se sont multipliées. Ces dimensions 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 de l'utilité sociale (et la valorisation ce faisant des spécificités économiques du secteur) et les allègements fiscaux qui y sont attachés, la légitimation du statut de l'Élu associatif (congé, compte engagement citoyen, etc.) et enfin les garanties de financement public. Les relations entre l'État et le monde associatif ont une histoire longue dans laquelle les acteurs de l'éducation populaire, de l'économie sociale et solidaire, de la politique de la ville et des institutions scolaires 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. Alors que depuis trente ans, les associations sont très largement appuyées et accompagnées par l'État et ses services déconcentrés ou encore les collectivités territoriales (Labit, 2010), les récentes politiques d'austérité (comme la révision générale des politiques publiques [RGPP] devenue modernisation de l'action publique [MAP]) contraignent et questionnent aujourd'hui l'ensemble de ces politiques de soutien, notamment à l'égard petites et moyennes associations, les plus fragiles. En effet, il est aisé d'observer le déclin des politiques de soutien à la vie associative vis-à-vis de leur objet social au travers de la baisse du nombre de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) (Angot et Cottin-Marx, 2015) au profit du développement du dispositif local d'accompagnement (DLA) depuis 2002, orienté de son côté sur l'essor économique des associations et la création d'emplois. Cette politique publique nouvelle à l'égard des associations coïncide par ailleurs avec l'amplification de l'emploi associatif et avec la valorisation de leur autonomie (notamment au travers d'une injonction à l'hybridation des ressources) vis-à-vis des pouvoirs publics.

⁵ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, loi NOTRE, ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015.

Un soutien émietté et illisible

Le ministère de la jeunesse (intégré à l'éducation nationale en 2021) a un rôle historique en matière de coordination interministérielle des politiques publiques à l'égard de la vie associative. Mais il n'est pas le seul à agir auprès et avec le tissu associatif : chaque ministère, chaque organisme de sécurité sociale a développé des dispositifs ou des manières de soutenir ou d'accompagner la vie associative sans que cela ne soit, parfois, formalisé comme tel. Ainsi, le ministère de l'économie agit en faveur des associations au moyen des politiques fiscales déployées par l'État au bénéfice du secteur ; le ministère de l'intérieur effectue des missions régaliennes au travers du Greffe des associations (déclaration et instruction), le ministère de la transition écologique ou encore la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) reconnaissent leurs partenaires au moyen d'agrément. Le soutien à la vie associative est multiple (agrément, labellisation, appel à projets, défiscalisation, etc.) et souligne l'enjeu d'une articulation globale. L'action globale de l'État en faveur des associations est ainsi importante, mais dispersée et pour toute une partie des acteurs concernés, méconnue.

Dans une note de réflexion intitulée « Accompagner les mutations associatives⁶ », l'accompagnement à la vie associative était présenté comme « multiple, mais dispersé », non seulement au niveau de l'offre publique, mais aussi dans l'ensemble de la société comprenant aussi bien le secteur privé lucratif et non lucratif que le milieu académique. Des rapports de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), tout d'abord en 2009 (Quillien et François), puis en 2016 (Bessière et Zielinski), concluaient de la même façon à l'illisibilité de l'offre d'accompagnement, notamment au niveau interministériel. « Il existe des CRIB [centres de ressources et d'information des bénévoles] qui sont PAVA [point d'appui à la vie associative], des CRIB non PAVA, des PAVA non CRIB, des labels locaux (PIVA [point d'information pour la vie associative] dans les Hauts-de-France), des labels portés par des structures privées. » Les recommandations formulées convergent ainsi vers un investissement plus important de l'État vers la formation des bénévoles, l'amélioration du parcours d'accompagnement des associations et le dépassement d'une structuration en silo. Le renforcement de la connaissance sur le monde associatif apparaît comme l'un des moyens d'agir au plus près des besoins du secteur. Le rapport de 2016 revient sur la pertinence de la charte des engagements réciproques comme levier d'action et de dialogue au niveau territorial.

L'illisibilité relève, au regard de notre enquête, à la fois de l'offre d'accompagnement coordonnée directement par la DJEPVA et par ses services déconcentrés, mais aussi de ce qui est proposé par les autres ministères. En effet, certains interlocuteurs au sein de la DJEPVA, mais également dans les autres ministères nous ont indiqué leur méconnaissance des actions proposées par leurs homologues en termes d'accompagnement à la vie associative. Le réseau MAIA (Mission d'accueil et d'information des associations), les PAVA ou les CRIB sont assez peu identifiés par les autres bureaux ministériels, et ce même lorsque ces derniers œuvrent formellement au soutien au monde associatif. Notre enquête cherche ainsi à produire une connaissance de ce soutien, formel ou informel, qui permettrait une meilleure lisibilité d'un ministère à l'autre. Le développement du réseau Guid'asso – dont le déploiement a débuté en même temps que cette enquête – induit également de nouvelles transformations dans le champ qui ne peuvent être mises en évidence à ce stade dans le présent rapport.

⁶ Rédigée par l'ADEMA, l'Avisé, le Comité de la Charte, le CPCA, la Fonda, France Active, France Bénévolat, France Générosité, le Rameau, Passerelles et Compétences et le RNMA (avril 2012).

Les initiatives d'État du soutien à la vie associative : une multitude peu coordonnée

Au terme d'accompagnement, nous avons préféré celui de soutien. Car l'accompagnement présuppose à la fois un cadre (spatiotemporel), une relation particulière (entre l'accompagnant et l'accompagné) et enfin une attention particulière dans un suivi interindividuel. Or, le soutien à la vie associative mis en place par l'État et auquel contribuent également les acteurs privés déborde le champ de l'accompagnement, puisqu'il peut s'exercer sans contrainte temporelle (lieu ressource) et sans relation interindividuelle (charte des engagements réciproques). Le soutien à la vie associative désigne ici un processus global – une action publique – qui sous-entend l'identification d'un ensemble d'objectifs à atteindre par les parties prenantes au regard des champs d'intervention qui sont les leurs. Le soutien à la vie associative recouvre, par ses dispositifs, différentes dimensions. Nous les présentons dans le tableau 1.

TABLEAU 1. LES GRANDS THÈMES DU SOUTIEN À LA VIE ASSOCIATIVE PRIS EN COMPTE DANS L'ÉTUDE

Le fonctionnement démocratique des associations
Le soutien des bénévoles, leur encouragement, leur formation
Le respect de l'indépendance des associations et de leur contribution à l'intérêt général
La reconnaissance des associations comme lieu d'interpellation ou de co-construction
L'effort de soutien des associations dans la durée (matériel, financier, humain) et l'ingénierie financière mise à disposition
La simplification des procédures
La mise en place d'instances de consultation et de concertation à tous les échelons
La mise en place de lieux d'accueil et d'équipement au service des associations
Le soutien à l'emploi associatif

Source : Renault-Tinacci, Porte, 2024.

Nous choisissons de répertorier ci-dessous les différents programmes et dispositifs d'État de soutien interministériels à la vie associative et d'analyser leurs spécificités. Le tableau 2 détaille ainsi leurs principales caractéristiques. Certains programmes ou dispositifs ne sont pas décrits dans ce tableau, car leurs objectifs de soutien au secteur ne sont pas explicites et directs ; pour autant ils y contribuent. C'est le cas du volontariat en service civique géré par l'Agence du service civique et qui vient en support de l'emploi associatif et du bénévolat⁷. C'est également le cas du parcours emploi compétence (PEC), contrat aidé, qui permet aux employeurs du secteur non marchand de percevoir une aide en échange de l'accompagnement d'une personne en insertion. Il est d'ailleurs rappelé sur le site *associations.gouv* que « Les PEC sont fondamentalement des outils d'aide à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi et non pas des outils d'appui au fonctionnement et au développement des structures associatives. »⁸

⁷ Voir à ce sujet p. 35.

⁸ <https://www.associations.gouv.fr/les-contrats-parcours-emploi-competences.html>

TABLEAU 2. LES PRINCIPAUX PROGRAMMES ET DISPOSITIFS D'ÉTAT INTERMINISTÉRIELS DE SOUTIEN À LA VIE ASSOCIATIVE

Programmes et dispositifs	Structures porteuses	Rôle	Année de création	Modèle économique	Publics cibles
Dispositif local d'accompagnement (DLA)	Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Avise (opérateurs départementaux : CRESS, BGE, fonds territoriaux France Active, délégations régionales du mouvement associatif)	Accompagnement, logiques économiques et salariales. Accueil, diagnostic, élaboration d'un plan d'accompagnement, mise en œuvre de l'accompagnement	2002 par l'État et la Caisse des dépôts et consignations	Prestations gratuites	Associations employeuses ; coopératives à finalité sociale (SCOP, SCIC) ; structures de l'IAE
Conseiller éducation populaire jeunesse (CEPJ)	DJEPVA, services déconcentrés	Agents publics spécialisés notamment dans le soutien au développement de la vie associative. « Faire avec » plutôt que « faire faire »	1985	/	Toutes les associations d'un territoire
Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS)	Ministère des finances - DGFIP	Évolution de la fiscalité, rééquilibrage des processus concurrentiels	2017 (supprimé en 2019)		Les employeurs qui ne sont pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
Réductions d'impôt à raison des dons versés par les particuliers ou les entreprises	Ministère des finances - DGFIP	Évolution de la fiscalité	1988 (Loi Coluche) ; 2005 (Loi Borloo) ; 2003 (Loi Aillagon)	Redistribution	Associations d'aide aux plus démunis, Associations d'intérêt général
Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), en remplacement du Conseil de développement de la vie associative (CDVA)	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse - DJEPVA	Financement de la formation des bénévoles, des études et expérimentations nationales et le fonctionnement et les projets innovants locaux	2012	/	Toutes les associations sauf celles du domaine des activités physiques et sportives (FDVA 1)
Réseau des points d'appui à la vie associative (PAVA) (souvent sous la forme de maisons des associations) Environ 1000 sur le territoire	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse - DJEPVA Repris partiellement par le RNMA + Ligue de l'enseignement	Label de structure d'accompagnement des associations (bénévolat, gouvernance, fiscalité, projet)	Anciennement CIVA depuis 1980, basés sur un réseau et piloté par un GIP (RIG) dissous en 2002	Aide gratuite	Toutes les associations d'un territoire (de fait souvent petites et moyennes associations)

Centre de ressources et d'information pour les bénévoles (CRIB)	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DJEPVA, associations sportives et d'éducation populaire principalement	Information, formation, soutien aux bénévoles	2003 au départ sur le sport, puis en 2006 pour l'ensemble des associations	Gratuité le plus souvent, mais certaines formations peuvent être payantes	Petites associations
Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) et postes FONJEP	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Le FONJEP réunit plusieurs ministères (culture, affaires étrangères, affaires sociales) + CGET/ANCT+ représentants des associations qui ont des postes FONJEP	Aide à la professionnalisation de l'animation socioculturelle à sa création, puis en 2006 subventions pour financement des postes d'animateurs + depuis 2015, verse des subventions aux fabriques d'initiatives citoyennes	1964	Gratuit sur demande	Associations de jeunesse, d'éducation populaire, cohésion sociale ou politique de la ville
Délégué départemental à la vie associative (DDVA) - Mission d'accueil et d'information des associations (MAIA)	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse	Animation de la vie associative territoriale, interlocuteurs identifiés ministère + services déconcentrés + mission d'accueil et d'information des associations	1995 (DDVA) 1999 (MAIA)	Aide gratuite	Toutes les associations d'un territoire
Chartes des engagements réciproques	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DJPEVA, Mouvement associatif	Concertation/coconstruction avec les associations à l'échelle nationale puis en déclinaison territoriale. Il s'agit d'une reconnaissance contractuelle et pas exactement d'un dispositif de soutien.	2001 puis 2014	/	Toutes les associations
Label Guid'asso	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse – DJPEVA, Mouvement associatif	Réseau d'accompagnement généraliste et coconstruit multi-partie prenante avec une entrée en « guichet unique »	Expérimentations en 2020-2021. Déployé en 2022	Gratuit	Toutes les associations d'un territoire

Source : Renault-Tinacci, Porte, 2024.

Selon le rapport de l'inspection générale de 2016, le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) et le Centre national pour le développement du sport (CNDS) sont signalés comme principaux dispositifs de soutien à la vie associative dans le champ jeunesse et sports⁹. Les observateurs des dispositifs d'accompagnement associatif effectuent trois grands constats.

Le premier est celui d'un manque de coordination entre ces dispositifs, plus ou moins marqué à échelle territoriale, et qui entraîne *de facto* une illisibilité de ces derniers sur le territoire. En 2016 par exemple, l'inspection générale relevait en moyenne environ 10,5 points d'appui par territoire (régions et départements) qui ne travaillent pas forcément conjointement. Ce manque de coordination peut entraîner des logiques concurrentielles entre dispositifs. Les prérogatives sectorielles des différents ministères (intérieur, écologie, emploi, finance, éducation nationale et jeunesse) sur la vie associative ne facilitent pas, par ailleurs, la coordination de ces dispositifs.

Le second constat correspond aux déclinaisons des dispositifs d'État relatives et différenciées entre les territoires (voir *supra*), renforçant dans certains d'entre eux les inégalités dans le soutien à la vie associative, mais aussi les possibilités de travaux conjoints entre les structures de l'accompagnement privé et les pouvoirs publics.

Le troisième constat est la focale de plus en plus importante depuis quelques années, des pouvoirs publics et des services déconcentrés d'État, portée sur les dimensions financières, mais surtout employeuses des associations. Le DLA peut servir à ce titre d'illustration ; pourtant son succès reste limité au sein du monde associatif. L'analyse du passage de l'animation territoriale par les CEPJ à l'accompagnement diagnostic serait à ce titre révélateur des transformations de l'engagement de l'État vis-à-vis du monde associatif (Angot et Cottin-Marx, 2015) et mettrait en évidence l'abandon de l'intérêt pour l'apprentissage de la démocratie et du lien social au profit des dimensions économiques et d'insertion professionnelle. Pour les auteurs, ce phénomène indique un renforcement de l'instrumentalisation des associations par l'État. Par ailleurs, l'entremêlement des politiques publiques envers l'économie sociale et solidaire (ESS) et de celles concernant les associations¹⁰ renforce cette analyse : la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, dite « loi ESS », statue sur la simplification des démarches des associations, définit la notion de volontariat associatif et propose une évolution des DLA. Son axe est majoritairement celui du développement économique par l'ESS. Autres indicateurs : le placement des ministres chargés de l'ESS auprès du ministre chargé de l'économie et de l'industrie. La délégation interministérielle ESS a aussi été rattachée à la direction générale du Trésor. Enfin, au niveau des territoires, les relais ESS sont souvent des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)¹¹.

⁹ En dehors de jeunesse et sports, il faut noter que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT anciennement CGET) est très active en matière de soutien à la vie associative pour les organisations qui œuvrent dans les quartiers politiques de la ville (QPV) ou dans la ruralité.

¹⁰ « Deux visions différentes, plutôt sous l'angle du développement économique par l'ESS d'un côté, et plutôt dans la perspective de l'engagement bénévole du monde associatif de l'autre, bien que complémentaires, montrent parfois des signes de clivages » (Bessièrre et Zielinski, 2016, p. 26).

¹¹ Depuis le 1^{er} avril 2021, les DIRECCTE sont regroupées avec les services de la cohésion sociale dans les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

Pour les têtes de réseau associatives (coordination, fédération, union), il est aussi nécessaire de proposer un soutien à la vie associative¹² qui répond de manière *ad hoc* aux besoins spécifiques des différents secteurs et types d'organisation associative. Les grandes associations et têtes de réseau, par exemple, sont davantage touchées par la loi NOTRE : l'animation de leur réseau territorial et la relation avec leurs nombreux interlocuteurs publics (dont les compétences et le périmètre ont également changé) sont par exemple transformées.

Cette enquête nous permet également d'appréhender la place de ces dispositifs dans le soutien réalisé par les têtes de réseau et les bureaux/services ministériels et leur contribution à la redéfinition des doctrines qui le sous-tendent.

Objectifs de l'enquête et problématique

La principale question de recherche générale de cette enquête est :

QRG : Comment l'action publique autour du soutien à la vie associative se construit-elle à la fois dans l'interministérialité jeunesse et sports et dans chaque champ ministériel au niveau national ?

Elle se décline par la suite en trois sous-questions de recherche :

SQR1 : Quelles formes de soutien sont mises en place par les différents acteurs publics et privés au niveau national ?

Cette première sous-question de recherche a pour objectif de souligner la diversité des formes de soutien au secteur associatif selon les différents champs de l'action publique, mais également les degrés divers de formalisation qui y sont attachés.

SQR2 : Quel(s) lien(s) existe-t-il entre les formes de soutien proposées, les modalités de collaboration et les modes de régulation existants ?

Cette deuxième sous-question de recherche est centrée sur les relations entre les formes de soutien aux associations et la négociation des rôles et fonctions de chacun dans le déploiement d'une action publique par champ. La question de la régulation du secteur associatif par l'autorité publique est ici primordiale (voir *infra*), ainsi que celle du soutien à l'émergence/initiative du secteur. Ici, une partie de l'analyse est basée sur la vision des acteurs sur l'évolution du soutien et sur la place de chacune des parties prenantes dans cette évolution.

SQR3 : Quelle est la structuration du soutien à la vie associative et quelle est l'importance de la contribution des acteurs privés dans la mise en place de l'action publique autour du soutien à la vie associative ?

¹² Voir à ce sujet la note de réflexion « Accompagner la vie associative ».

Cette troisième sous-question de recherche développe la question des liens entre le champ étatique et les autres champs de façon dynamique. Il s'agit de comprendre sous quelles conditions se fait la « privatisation du public » (Hély, 2009), jusque dans l'accompagnement des acteurs associatifs participant eux-mêmes, par leur position d'opérateurs, à ce phénomène.

Le soutien à la vie associative du point de vue de la sociologie de l'action publique

Il nous semble peu pertinent aujourd'hui d'analyser le déploiement des politiques publiques dans leur unilatéralité, leur rationalité, leur construction juridicolégale ou leur hiérarchie. En effet, les mutations sociales et économiques ont affaibli la portée d'une autorité publique – l'État en Europe occidentale – désormais moins centralisée et toujours plus éclatée entre diverses échelles, embastillée par des mécanismes de régulation multiples et entrecroisés. Le rôle de l'État-nation est remis en cause : il est en effet compénétré par des logiques d'action multiples qui relèvent d'institutions supranationales politiques ou financières, d'institutions locales ou encore des réseaux d'acteurs sectoriels ou intersectoriels, qui participent d'une « nouvelle gouvernance » (Salamon et Toepler, 2015) autour des problèmes publics. « L'enchevêtrement des niveaux des formes de régulation et des réseaux d'acteurs ont conduit à réviser les conceptions étatiques de l'intervention publique au profit d'analyses beaucoup plus ouvertes » (Lascoumes *et al.*, 2018)¹³. Aussi, nous choisissons d'emprunter la notion d'action publique plutôt que celle de politique publique dans la lignée des travaux francophones en sociologie de l'action publique. S'agissant d'une enquête portant sur le soutien au monde associatif où la contribution des organisations non gouvernementales à l'action dans ce domaine est fondamentale, la pertinence de la notion est double. Cette enquête tente de saisir l'action publique autour du soutien à la vie associative à partir du travail institutionnel des acteurs politiques, mais également à partir de celui des acteurs sociaux, c'est-à-dire de saisir les processus de régulation sociale et de régulation politique qui s'y jouent. Pour ce faire, quatre postulats théoriques ont été adoptés dans cette enquête exploratoire.

– L'État comme le monde associatif ne sont pas perçus comme des univers unifiés et monolithiques (Jobert et Muller, 1987 pour l'État ; Maier et Meyer, 2011 pour les associations), mais comme une diversité organisationnelle prise dans un vaste jeu d'interactions et d'interrelations qu'il nous faut étudier. Nous partons du principe qu'il n'existe pas de dichotomie opposant les « gouvernés » aux « gouvernants » et qui permettrait une analyse simplifiée des relations entre associations et autorité publique. Un même service ministériel pourrait entretenir à ce titre des échanges très différents avec des têtes de réseau associatives, et ce même lorsqu'elles présentent des caractéristiques communes (envergure nationale, grande employeuse, etc.).

– Une approche que l'on pourrait qualifier de théorie néo-institutionnaliste (TNI) est mobilisée (De Maillard et Kübler, 2015). Nous nous focalisons sur les normes, les rapports de pouvoir et les instruments¹⁴ de l'action publique utilisés à la fois par les autorités publiques et par les acteurs sociaux, parfois opérateurs ou dépositaires d'une mission d'intérêt général. Les institutions dans ce paradigme sont ainsi

¹³ L'efficacité de l'action publique serait même de plus en plus interrogée au prisme de l'intégration d'acteurs extra-gouvernementaux – et la réussite de cette intégration – dans la conduite des politiques publiques, et encouragée par des institutions supranationales dominantes (Demeyere, 2020).

¹⁴ Que nous entendons par les moyens d'action de la politique publique.

susceptibles de structurer les systèmes d'action politique, mais également les comportements des acteurs à différents niveaux. Par ce biais, nous pouvons mener une réflexion concernant les sédimentations institutionnelles formelles ou informelles, et ce dans une visée historique. La notion de « *path dependency*¹⁵ » (Evans *et al.*, 1985 ; Merrien, 1997) est ainsi utile pour mesurer le poids des décisions et orientations prises dans le passé sur le présent institutionnel, notamment pour comprendre ce qui a été à l'origine ou à l'impulsion d'une politique publique. La notion permet ainsi de saisir dans quelle condition l'accumulation des dispositifs institutionnels permet ou endigue – le plus souvent – toute réforme majeure des politiques publiques désignées, en dépit de nombreuses tentatives. Cette perspective est intéressante au regard de la multiplicité des dispositifs existants concernant la vie associative et l'illisibilité et les difficultés à coordonner une politique interministérielle. Ces points sont mis en évidence depuis plus d'une quinzaine d'années dans l'offre d'accompagnement au secteur et l'ensemble des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux s'accordent sur ces analyses (voir *supra*).

L'approche par la TNI nous conduit également à interroger les dynamiques à l'œuvre entre instituant et institué. L'institué étant ainsi caractérisé par la forme sociale établie et l'instituant par le processus qui tente d'aboutir ou aboutit à une forme instituée (Lourau, 1969). Nous suggérons que le travail institutionnel est relatif au mouvement d'institutionnalisation – et à ses transformations même mineures – auquel concourt la multiplicité des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans l'action publique – tout en étant eux-mêmes façonnés par la réalité institutionnelle. Le regard historique sur la construction de l'action publique nous enjoint également à penser les conditions de son déclin ou de son épuisement. L'inertie d'une politique publique qui peine à se réinventer peut avoir ce faisant des effets sur le comportement des acteurs non gouvernementaux, les conduisant eux aussi à l'inertie et au déclin.

– Le troisième postulat est relatif au versant idéal de l'action publique et au « processus social de construction du sens » (Muller, 1995). Autrement dit, il s'agit de porter attention aux matrices cognitives et normatives dans la construction de la politique publique. Ainsi, « les approches par les idées considèrent que les acteurs impliqués dans la conduite des politiques publiques ne poursuivent pas uniquement des stratégies de pouvoir, mais engagent en même temps des activités pour mieux comprendre la réalité dont la complexité leur échappe souvent [...]. Le fait de se mouvoir dans un contexte d'incertitude les oblige à apprendre, c'est-à-dire à constamment se remettre en question et à adapter des certitudes apparentes à des résultats empiriques nouveaux. » (De Maillard et Kübler, 2015, p. 194). C'est en ce sens que nous intégrons à l'analyse les dimensions de connaissance, de savoir ou d'objectivation des politiques publiques qui peuvent contribuer à la transformation même marginale des politiques publiques dans le soutien à la vie associative, voire en devenir l'un des objectifs (comme l'échange de bonnes pratiques peut l'être) : comme le *government learning* ou le *social policy learning* (May, 1992).

– Enfin le dernier postulat concerne la notion de régulation sociale développée initialement par Jean-Daniel Reynaud (1993¹⁶) et reprise par la sociologie des associations (Laville, 2009). Elle décrit un ensemble de règles qui organisent l'espace social de l'action publique et encadrent l'action auxquelles

¹⁵ En français la « dépendance au sentier ».

¹⁶ À partir des concepts de régulation de contrôle et de régulation autonome formulés dans son premier article de 1988.

les acteurs se soumettent tout en tentant de les adapter ou de les dépasser : ce sont les dimensions organisationnelles et institutionnelles de la régulation sociale. « En premier lieu, il faut bien voir que la dimension organisationnelle et la dimension institutionnelle ne se situent pas au même niveau et qu'elles doivent donc être hiérarchisées : l'une fournit les règles du jeu (la dimension institutionnelle), l'autre renvoie à la partie que jouent les acteurs à partir de ces règles. » (Levesque, Fontan, Klein, 2014) En 2019, et sur la base de précédents travaux (Laville et Sainsaulieu, 2013), Maité Juan et Jean-Louis Laville ont proposé quatre grandes formes de régulation qui caractérisent à la fois l'autonomie dont disposent les acteurs associatifs relativement aux règles institutionnelles fixées, leur pouvoir sur ce cadre institutionnel et le partage d'une communauté de sens entre financeurs publics et associations :

- la régulation tutélaire dans laquelle les acteurs associatifs sont contraints par un ensemble de normes et/ou de critères pour obtenir des financements « tend à produire un formatage des activités et à cantonner les associations dans un rôle de prestataires de services publics » (Juan et Laville, 2019) ;

- la régulation tutélaire concertée est plus adaptable que la précédente, même si des normes ou des critères cadrent le financement et les activités associatives. La spécificité associative ou territoriale est davantage prise en compte et discutée ;

- la régulation concurrentielle est caractérisée par une concurrence des associations entre elles, mais aussi avec des entreprises lucratives dans des appels d'offres et les marchés publics. Cette régulation enjoint les associations à adopter des logiques managériales et entrepreneuriales identiques à celles des entreprises. L'évaluation des activités menées ou des impacts par les financeurs est similaire à celle réalisée auprès des entreprises ;

- la régulation négociée suppose que dans la collaboration entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, les normes, les critères et les objectifs soit co-élaborés. Il s'agit d'une co-construction effective. Il existe différentes configurations de collaborations si l'on fait référence aux travaux de Laurent Fraisse (2017).

Cette perspective nous permet de tester la pertinence de cette grille de lecture au niveau national où l'État et ses administrations ainsi que les têtes de réseau et associations de portée nationale ou internationale se côtoient principalement. Ce travail sera l'occasion de la discuter.

Méthodologie retenue

Afin de répondre à nos objectifs et problématiques de recherche, en lien avec notre ancrage théorique, nous avons mobilisé une approche qualitative inductive reposant sur des entretiens semi-directifs et du recueil documentaire. Au final 42 entretiens ont été réalisés auprès de 19 têtes de réseau ou associations d'ampleur nationale, 8 acteurs de l'accompagnement privés (sous statut associatif ou entreprises solidaires d'utilité sociale [ESUS]), 15 bureaux, services ou divisions en ministère ou dans un organisme d'État (sous une forme individuelle ou collective), une personnalité politique issue d'un secrétariat d'État et 3 personnes qualifiées pour leur expérience autour de la coordination interministérielle autour de la vie associative et leur proximité avec l'administration centrale jeunesse et sports, ce qui a permis d'enrichir la portée sociohistorique de l'enquête. Chaque entretien a été consolidé par l'analyse de documents transmis par les enquêtés eux-mêmes à la fin de l'échange (rapport d'activités, doctrines de financement, appels à projets, etc.). Ce recueil documentaire a permis de compléter les discours, mais également de vérifier les informations transmises à l'oral. L'ensemble du corpus a été soumis à une

analyse de contenu thématique après retranscription intégrale de l'ensemble des entretiens. Pour compléter cette analyse exploratoire, nous avons mobilisé des typologies et des études de cas.

Le terrain a été interrompu pendant toute la durée de la crise sanitaire, c'est-à-dire de la mi-mars 2020 jusqu'en mai 2021, date de fin du dernier confinement. L'enquête de terrain s'est donc déroulée en deux phases entre mars 2019 et mai 2022 et a été interrompue pendant près de quatorze mois. Le chapitre historique a été enrichi par la contribution (et les supports) transmis par Chantal Bruneau, ex-secrétaire général du Haut Conseil à la vie associative (HCVA), et nous profitons de cette introduction pour la remercier à nouveau pour son travail.

Le chapitre méthodologie¹⁷ complète cette succincte présentation en revenant notamment sur les effets de posture et les biais de l'enquête.

Plan du rapport

Ce rapport se décompose en cinq chapitres. Dans le premier, nous montrons combien la littérature sur le soutien à la vie associative est lacunaire et surtout produite dans les milieux des professionnels et des consultants. Nous décrivons à la suite la méthodologie choisie, les difficultés d'accès au terrain et proposons 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 à l'égard du monde associatif au regard 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 de quatre formes analysées de soutien à la vie associative au niveau national est ainsi proposée. Le chapitre 4 étudie la manière dont les têtes de réseaux/fédérations participent elles-mêmes à l'action publique de soutien à la vie associative selon qu'elles agissent pour leurs membres et 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 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 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.

¹⁷ Voir le chapitre 1.

Chapitre 1. État de la connaissance, choix méthodologiques et réflexions épistémologiques

Ce chapitre décrit les choix méthodologiques et épistémologiques qui ont été faits – parfois sous la contrainte – pour répondre à la question de recherche originelle : de quelle nature est, et a été, l'accompagnement au secteur associatif ? Comment les agents de l'État y contribuent-ils, de manière interministérielle ou non ? Quelle place les acteurs privés lucratifs ou non lucratifs ont-ils dans le déploiement de cette action publique ? Nous montrons que ces choix ont été notamment guidés par les obstacles et difficultés rencontrés lors de l'ouverture des différents terrains. Ainsi la démarche qualitative par entretiens semi-directifs est devenue la méthode d'investigation principale alors qu'initialement, elle accompagnait une analyse d'archives ainsi que quelques ethnographies organisationnelles au niveau national et au niveau local. Nous tentons également de discuter notre positionnement auprès des acteurs rencontrés. Ce chapitre est donc composé de deux parties : l'une présente les choix méthodologiques plus ou moins contraints et les terrains mobilisés (ouverture et accessibilité, tensions) ; l'autre étudie le positionnement de l'équipe de recherche et les limites rencontrées dans le déploiement de l'enquête.

1. État de la connaissance sur le soutien à la vie associative

La littérature professionnelle au secours de la connaissance sur le soutien au monde associatif

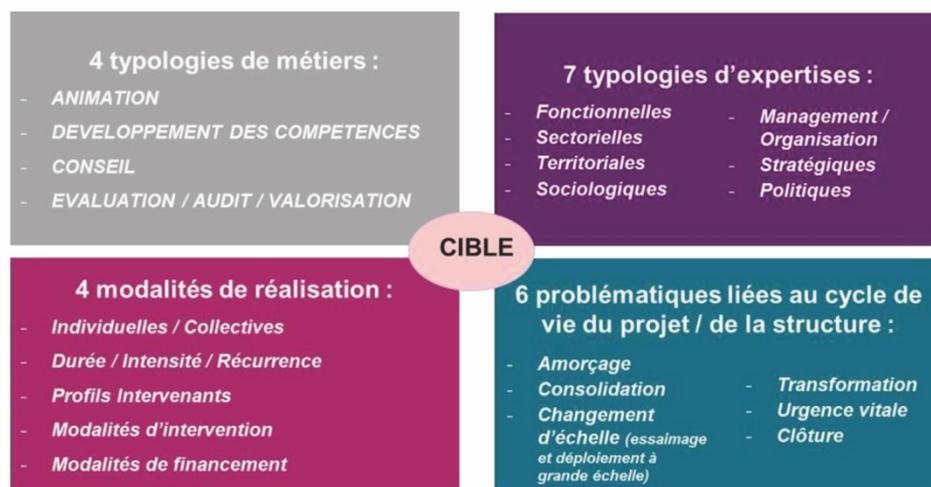
En 2011, la Conférence permanente des coordinations associatives exposait dans son bulletin (CPCA, 2011) les principaux enjeux de l'accompagnement de la vie associative. Il est ainsi défini comme « une approche souple, centrée sur les besoins de l'association et non une approche technique dont le protocole serait réglé à l'avance, [...] un équilibre entre l'action et la réflexion au sein d'un processus global [...] dans la reconnaissance des expertises respectives ». L'accompagnement est « peu lisible »¹⁸ et nécessite un « effort de clarification » et enfin les dispositifs d'accompagnement public sont sous-dotés à l'instar des CRIB, des PAVA et même des DLA. La tête de réseau enjoint les acteurs gouvernementaux à se doter « d'une politique publique de l'accompagnement pour et par les associations » en favorisant une « éthique » de l'accompagnement susceptible d'articuler dimension politique et dimension technique et dans laquelle le monde associatif ne serait pas instrumentalisé au moyen d'un accompagnement gestionnaire et techniciste. Enfin, le document insiste sur la nécessité de rendre compte du rôle fondamental des fédérations/têtes de réseau, parfois considérées comme inutilement « budgétivores » par les pouvoirs publics qui préfèrent avoir un lien direct avec le terrain, ou comme trop orientées vers le plaidoyer et la politique par les associations fédérées qui préfèrent le renforcement des

¹⁸ En 2008, seulement 45 % des associations connaissaient les CRIB, 42 % les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) et 6 % le réseau MAIA.

« services rendus aux membres ». Le document souligne également les logiques de concurrence qui s'immiscent entre les associations et les acteurs de l'accompagnement qui les détournent de leur mission première (ce fut par exemple le cas entre les fédérations et le DLA à l'origine en 2002, avant qu'elles ne soient elles-mêmes contributrices dans la démarche). L'analyse de la CPCA s'appuie à la fois sur une étude publiée en coopération avec la Fonda¹⁹ et sur une consultation menée auprès de 2 500 associations « sur leurs besoins d'appui »²⁰. Car depuis une vingtaine d'années, si l'accompagnement est devenu un objet central pour le développement de la vie associative, il est aussi le principal producteur de connaissances et d'études professionnelles sur le sujet²¹.

Ainsi des revues spécialisées comme le bimensuel *Jurisassociations*, ou *La vie associative*, magazine du Mouvement associatif, relaient sous des formes synthétiques les résultats de ces enquêtes mobilisées de manière plus ou moins réflexive et parfois dans une logique de plaidoyer pour le secteur. Parmi ces productions, certaines servent aujourd'hui de références à la fois pour les acteurs non gouvernementaux, mais également pour l'autorité publique à toutes les échelles. Les publications du G10, groupe informel de réflexion de dirigeants de structures d'accompagnement du secteur associatif (acteurs ayant une aire d'intervention nationale) sont souvent mobilisées : une première étude sortie en avril 2012, intitulée « Accompagner les mutations associatives », a été prolongée en 2017. Ce travail propose de cerner les différentes dimensions de l'accompagnement à partir des expériences décrites dans les échanges du G10 qui recouvrent : des métiers, des types d'expertises, des modalités de réalisation de ces accompagnements et enfin les problématiques liées au cycle de vie de l'association (graphique 1).

GRAPHIQUE 1. LES DIMENSIONS DE L'ACCOMPAGNEMENT



Source : ADASI, ADEMA, Avise, le Don en confiance, la Fonda, le Rameau, France Bénévolat, Ideas, le Mouvement associatif, Passerelles et Compétences, Pro Bono Lab, RNMA, 2017, « Évolutions de l'accompagnement des structures associatives : constats, besoins et pistes de réflexions ».

¹⁹ Étude FONDA/CPCA, « L'accompagnement pour les associations », *Études et documents*, n° 5, avril 2008.

²⁰ La CPCA et l'Avise sont à l'origine de cette démarche en partenariat avec Consumer Science & Analytics (CSA) [\[en ligne\]](#).

²¹ Nous montrons dans la partie suivante que le monde académique est particulièrement en retrait sur la question du soutien (sauf sur la partie financement) et de l'accompagnement.

Les métiers de l'accompagnement y sont décrits de la façon suivante :

- l'animation est caractérisée par l'accueil, l'information, l'orientation des acteurs ou encore la mise en réseau. Les acteurs participent ainsi « à la circulation des pratiques et initiatives » ;
- le développement des compétences est rattaché à la formation ou à l'échange de bonnes pratiques ;
- le conseil est appréhendé en quatre segments spécialisés (fonctionnel, sectoriel, en management et organisation, stratégique) ;
- l'objectivation des résultats a pour but de « montrer ce que l'association a produit ».

Dans les types d'expertises sur lesquels va porter l'accompagnement, on retrouve notamment les approches sociologiques, sectorielles, territoriales, fonctionnelles, politiques, organisationnelles, stratégiques, sans que ces dernières ne soient finement décrites.

Dans les modalités de réalisation de l'accompagnement peuvent être décrits les profils des intervenants, le financement de l'accompagnement, la forme spatiotemporelle de l'accompagnement ou encore la dimension collective ou non de l'appui.

Enfin, la partie de cycle de vie de l'association à laquelle s'adresse l'accompagnement (amorçage, consolidation, changement d'échelle, transformation, urgence pour la survie de l'association, clôture/dissolution). Si la phase d'amorçage (ou d'émergence), tout comme celle du changement d'échelle, est bien définie, notamment par l'Avise, les termes de consolidation et de développement ne sont que peu caractérisés par cette littérature praticienne (notamment dans les travaux du G10 jusqu'à 2017²²).

Ainsi pour l'Avise, « accompagner l'émergence d'activités d'utilité sociale consiste à impulser de nouvelles structures de l'ESS ou à développer des projets portés par des entreprises sociales existantes et déjà implantées sur les territoires ». L'émergence combine l'idée d'un porteur de projet (qu'on pourrait appeler entrepreneur de cause) et les besoins du territoire sur lequel il va s'inscrire. L'émergence est composée de plusieurs étapes comme l'idéation, la validation, la modélisation et enfin la création²³.

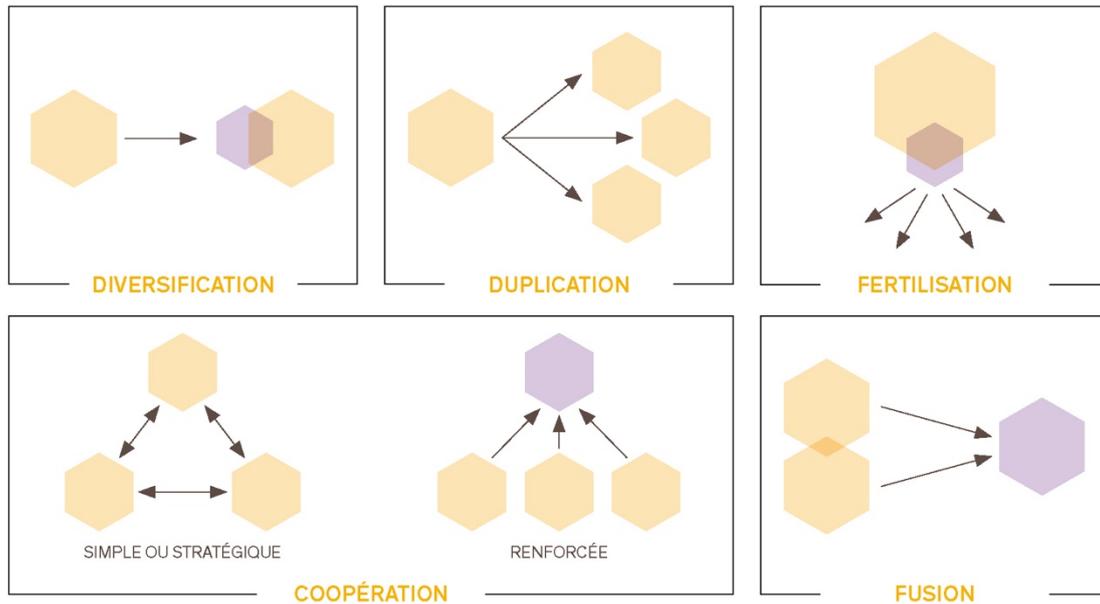
Les acteurs ayant pour objectif « la consolidation » soutiennent les associations dans la « consolidation » ou dans la « création ou pérennisation des emplois » tout « en développant des projets et orientations stratégiques à long terme »²⁴. Pour l'Avise le rôle de consolidation est tenu principalement par le DLA. Le changement d'échelle est, selon l'Avise, « le processus par lequel une entreprise sociale cherche à maximiser son impact social ou environnemental, quel qu'il soit [...], ce ne sont pas les bénéficiaires, mais les résultats sociaux qu'il s'agit de maximiser ». Toutefois « équation sociale allant de pair avec équation économique dans les structures d'utilité sociale, il semble indispensable pour ces dernières d'avancer sur les deux fronts et de prendre garde à mettre toujours la rentabilité économique au service de la finalité sociale ».

²² Une nouvelle note sera publiée en 2023.

²³ www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20220505/avise-mode_demploi-creation-dactivites-dutilite-sociale.pdf

²⁴ COLLECTIF, 2017, « Projet associatif : l'accompagnement à tous les étages » [dossier], *Juris associations*, n° 570, p. 15-34.

GRAPHIQUE 2. LES STRATÉGIES POUR CHANGER D'ÉCHELLE



Source : Avise, « Stratégies pour changer d'échelle », 2015.

La diversification correspond au développement d'une nouvelle activité susceptible de renforcer la mission initiale de la structure d'intérêt général.

La duplication permet de reproduire le même projet innovant et qui fonctionne sur d'autres territoires tout en l'adaptant au nouveau contexte.

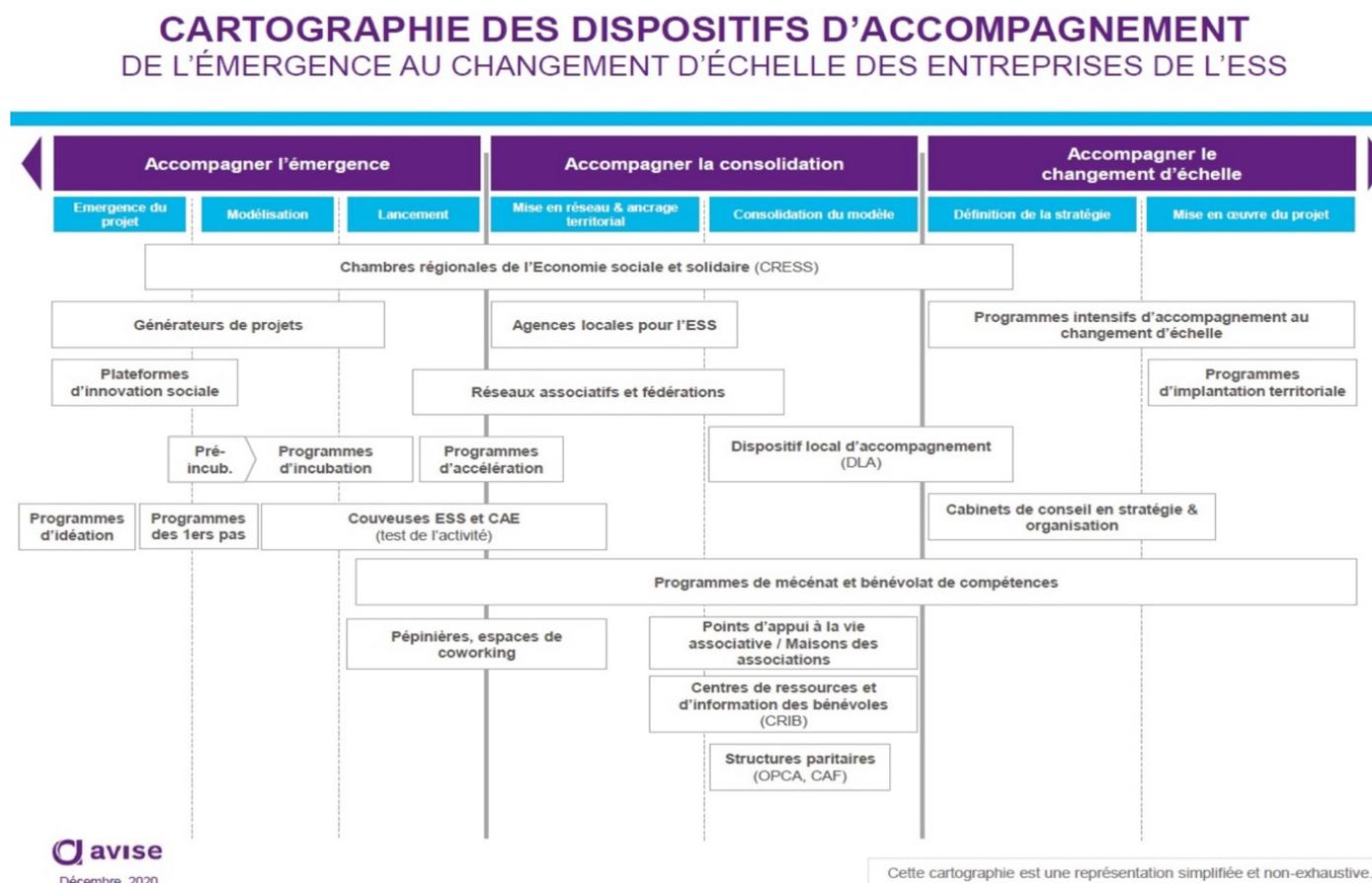
La fertilisation fonctionne comme une inspiration pour d'autres acteurs qui ne seraient pas issus de la même organisation ou du même réseau sur le principe de l'*open source*. L'Avise indique que la fertilisation est plus indiquée dans les domaines de l'éducation et de la connaissance.

La coopération consiste à faire travailler des organisations ensemble autour d'un même projet, qu'il soit au cœur de la mission principale des structures ou parallèle.

La fusion correspond au regroupement de deux organisations allant du simple patrimoine à la fusion identitaire.

Concernant la typologie des métiers (voir *supra*), la cartographie réalisée par l'Avise permet de placer les acteurs de l'accompagnement selon les « métiers mobilisés ». Y apparaissent les acteurs spécialisés de l'accompagnement, mais également quelques têtes de réseau au niveau national (comme le fonds de renforcement institutionnel et organisationnel [FRIO] porté par Coordination Sud) ainsi qu'au niveau territorial.

GRAPHIQUE 3. CARTOGRAPHIE DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉMERGENCE AU CHANGEMENT D'ÉCHELLE DES ENTREPRISES DE L'ESS



Ce travail rend compte de l'importance des têtes de réseau dans l'accompagnement associatif. Une visée identique est perceptible dans le travail du Mouvement associatif autour des fonctions des têtes de réseau. Ce travail publié en 2019 et intitulé « Mieux comprendre l'action des têtes de réseau associatives » reprend les conclusions d'une précédente étude réalisée en 2016 par le cabinet de conseil Eurogroup et pilotée par l'Association pour le développement de l'accompagnement à la stratégie et à l'innovation de l'intérêt général (ADASI) auprès de 28 têtes de réseau. Cette première étape a permis de mettre en évidence six fonctions des têtes de réseau auprès de leurs membres : plaider, mise en réseau, pilotage de projets et ingénierie, accompagnement personnalisé et fonction d'opérateur. Les deux dernières dimensions ne concernent que les têtes de réseau de premier niveau, c'est-à-dire celles qui agissent de manière sectorielle (fédérations d'associations locales ou de fédérations locales).

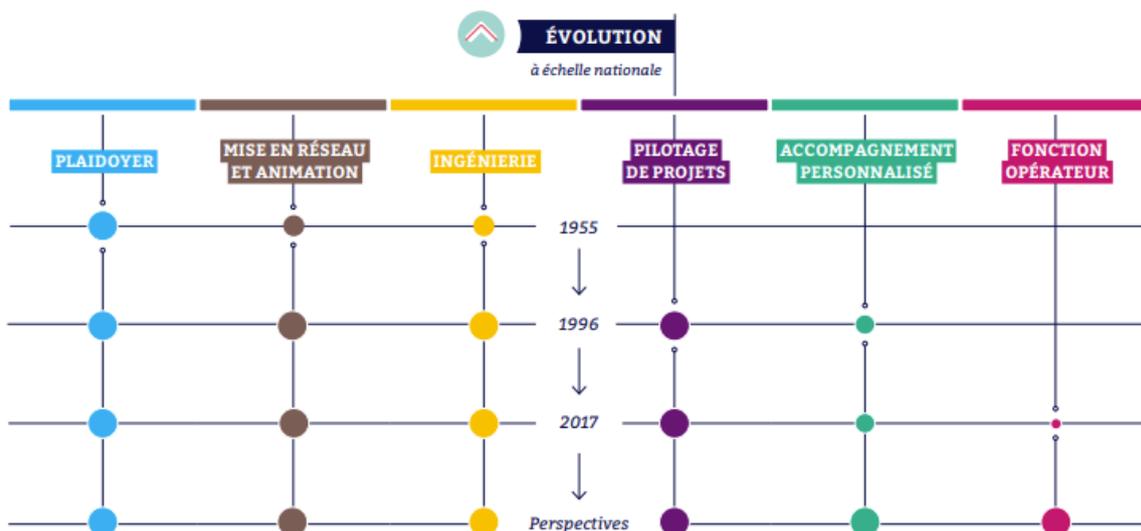
Ce travail a été prolongé par l'ADASI en partenariat avec le Mouvement associatif au moyen de 17 monographies ayant pour finalité l'illustration des six fonctions des têtes de réseau, et ce dans des secteurs divers (sport, environnement, solidarité internationale, etc.), mais également leur ancrage territorial et l'évolution des fonctions précitées. Le travail poursuit un double objectif : de connaissance tout d'abord, car il existe peu de travaux sur le rôle des têtes de réseau, sauf peut-être historiques (Laot, 2017) ou très contemporains (Laurent, 2021), mais aussi de valorisation et de « visibilité » des actions des têtes de réseau, notamment au niveau national. Ces résultats seront d'ailleurs discutés dans le chapitre concernant la contribution des têtes de réseau et associations d'ampleur nationale à la fabrique du soutien à la vie associative (voir chapitre 4).

GRAPHIQUE 4. LES SIX FONCTIONS DES TÊTES DE RÉSEAU



Source : ADASI, le Mouvement associatif, « Mieux comprendre l'action des têtes de réseaux associatives ».

GRAPHIQUE 5. ÉVOLUTION DES FONCTIONS À L'UNION NATIONALE POUR L'HABITAT DES JEUNES (UNHAJ)



À l'origine, l'UNHAJ – alors Union des Foyers de Jeunes Travailleurs – a été créée pour assurer une fonction de plaidoyer et de structuration politique et opérationnelle du mouvement.

Dans les années 90, l'Union a déployé son appui au montage de projets et au développement de l'offre, rendus possibles par la montée en charge des URHAJ.

Aujourd'hui, le réseau travaille à l'optimisation des fonctions-support aux adhérents, en particulier en renforçant les coopérations partenariales et la mutualisation des ressources régionales et nationales. Plus que dans la transformation de ses fonctions-support,

l'Union Habitat Jeunes fait évoluer ses modalités d'appui et l'organisation de ses capacités d'intervention, afin de s'adapter à l'évolution des besoins des adhérents et de leur environnement.

Source : ADASI, Le Mouvement associatif, « Mieux comprendre l'action des têtes de réseaux associatives », monographie n° 16.

Enfin en 2018, en coopération avec la DJEPVA²⁵, Recherches & Solidarités, publiait une enquête sur l'accompagnement des associations réalisée auprès de 2 062 représentants associatifs qui, *via* un questionnaire, faisaient « état de leurs attentes en matière de supports à leurs activités ». Les besoins les plus importants des associations relèvent ainsi d'un soutien à la diversification dans la recherche de financements, à la révision plus générale des modèles socioéconomiques et ensuite à la recherche et au recrutement de nouveaux bénévoles. Enfin, l'aide à la communication apparaît également importante, mais elle est aussi liée aux premières dimensions exposées : se rendre davantage visible permet d'obtenir de nouveaux financements (et partenaires), mais également de toucher davantage de potentiels bénévoles. Les associations indiquent également être soutenue le plus souvent par l'échelon municipal ou par des maisons des associations. Mais une partie des dirigeants associatifs ignorent ou méconnaissent l'action des conseils régionaux ou des services déconcentrés de l'État en matière de vie associative. Les associations attendent également un soutien accru de la part des entreprises, notamment autour des questions financières (et du mécénat). Enfin, la publication régulière « La France en mouvement » de Recherches & Solidarités comporte également une question autour des attentes des responsables associatifs en termes d'accompagnement : en 2022, les attentes prioritaires étaient relatives à la reconnaissance du rôle citoyen et de l'utilité sociale de l'association (que l'on peut analyser de manière identitaire), mais également aux

²⁵ Mais aussi avec l'Avise, le RNMA, le Mouvement associatif, le Rameau et l'Institut européen du développement humain (IEDH).

moyens financiers et à la simplification des démarches administratives (l'un des objectifs de la feuille de route de Marlène Schiappa, alors secrétaire d'État en charge de la vie associative – en lien avec l'agenda et la médiatisation de la dynamique existante et prise en compte par le ministère en charge de la vie associative depuis le rapport d'Yves Blein de 2014²⁶). À quelques exceptions près, le monde universitaire s'est peu intéressé à la question du support et du soutien au monde associatif. La partie suivante, sans chercher l'exhaustivité, propose une compilation des quelques travaux ayant frontalement ou presque étudié cet objet.

Une littérature académique (presque) inexistante

Les retours concernant la littérature professionnelle ont été beaucoup plus importants que ceux portant sur la littérature académique²⁷. Seuls quelques travaux embrassent frontalement l'objet traité. Du côté des politiques publiques, Simon Cottin-Marx, dans son travail doctoral (2017) et les différents articles qui en découlent, montre qu'au travers de ses politiques d'accompagnement et de leurs évolutions, l'État encourage le développement économique – marchand – des associations et les emplois qu'elles portent plutôt que de soutenir leur projet initial ou leur rôle sociopolitique. Dans l'article « Accompagner les associations » (Angot et Cottin-Marx, 2015), les auteurs soulignent qu'il existe un déclin des dispositifs d'accompagnement orientés vers le soutien au projet général des associations et à l'émancipation de leurs membres et/ou publics bénéficiaires avec notamment le rôle important des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse que les auteurs nomment « les fonctionnaires militants ». Le corps des CEPJ est en effet créé en 1985 appuyé par l'Institut national d'éducation populaire (INEP) de Marly-le-Roi, qui devient le lieu de la préparation et de la programmation des épreuves du concours et accompagne les politiques déployées par le ministère du temps libre auprès de la vie associative. Les conseillers ont pour pratique de « faire avec » le monde associatif plutôt que de « faire faire ». Mais avec les années 2000 et la modernisation de l'action publique (RGPP), le nombre de CEPJ décroît. Ils étaient plus d'un millier au début des années 2000 et ne sont aujourd'hui que quelques centaines (*ibid.*). Leurs missions ont également été modifiées. « Les agents se trouvent de plus en plus obligés de prioriser leur action autour des missions "régaliennes" de l'État : contrôle des associations et des agréments qu'ils leur délivrent, tâches administratives, etc. Ils se consacrent de fait moins à l'action de terrain, à l'accompagnement et à la formation du monde associatif. » (*ibid.*). Par ailleurs – et nous le rajoutons – leurs missions sont de plus en plus éclatées relativement à l'élargissement de leurs activités, notamment autour des politiques de jeunesse et plus récemment avec le service national universel. À côté de cela, les chercheurs remarquent que le secteur associatif devient à partir des années 1980 « le cadre privilégié » de la politique d'insertion professionnelle de l'État avec le programme « Nouveaux services – emplois jeunes », dans un premier temps, puis, en 2002, avec la naissance du dispositif local d'accompagnement. Par le biais de ce dispositif, une dotation est accordée à une organisation privée extérieure afin qu'elle réalise un diagnostic de la structure associative. Selon les conclusions de ce diagnostic, un cabinet extérieur intervient pour aider à la résolution des problèmes de l'association, notamment afin de « consolider » les modèles économiques ou encore de travailler à la « pérennisation

²⁶ www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/144000663.pdf

²⁷ Nous avons cherché à étoffer notre connaissance de la littérature académique existante concernant le soutien et l'accompagnement à la vie associative en France. Pour ce faire, nous avons réalisé plusieurs recherches par mots clés sur des moteurs de recherche spécialisés : cairn.fr, thèse.fr, érudit.org. Nous avons par ailleurs effectué une requête auprès du centre de ressources de l'INJEP via le catalogue de ressources documentaires Télémaque et l'interface e-collection. Les mots clés mobilisés ont été : « soutien », « appui », « accompagnement », « professionnalisation » et « services aux associations ».

des emplois ». Ainsi « contrairement aux dispositifs d'État dépendant du ministère chargé de la vie associative, le DLA apparaît comme relativement riche, ou du moins mieux doté ». Les missions des CEPJ sont davantage orientées vers les missions régaliennes de contrôle ou de suivi des politiques publiques, que dans l'accompagnement du projet associationniste fondateur de l'éducation populaire ayant pour but la transformation sociale, la libre initiative ou l'émancipation des acteurs. C'est le volet économique ou en tout cas la capacité des associations à participer à la résorption du chômage qui prime au moyen de nouveaux dispositifs comme le DLA, voire le volontariat en service civique (Ihaddadène, 2018). Dans un autre travail, il est montré combien l'État procède à une forme de « gouvernement par l'accompagnement » au travers du DLA (Cottin-Marx, 2019).

Contrairement à de nombreux dispositifs présentés *supra* et pris en charge directement par le ministère en charge de la vie associative (CEPJ, FDVA par exemple), on assisterait dans les politiques d'accompagnement à la vie associative à une forme de privatisation des missions publiques (Hély et Moulevrier, 2013), où la politique publique est déléguée à des acteurs privés (lucratifs ou non lucratifs). Les chargés de missions DLA ne sont ainsi plus des fonctionnaires, et la sécurité associée à leur poste (en majorité des CDD) a disparu avec en sus des salaires souvent plus faibles. « Cela permet à l'État de faire l'économie de quelques fonctionnaires et d'avoir davantage de flexibilité et la possibilité d'arrêter du jour au lendemain son activité sans payer d'éventuels frais de licenciement ou de formation des fonctionnaires : les risques sont externalisés. » (Angot et Cottin-Marx, 2015). Pour autant, l'État conserve son rôle de pilote et de stratège (Bezes, 2009), et s'il s'agit souvent d'associations accompagnant les associations, les grands axes de la politique publique sont bien respectés. La professionnalisation gestionnaire des associations est particulièrement appuyée, le développement de l'emploi se fait. Dans le cas d'une association culturelle suivie par le chercheur, « l'accompagnement a entraîné un "déclic", une prise de conscience de l'aspect économique et marchand de leur structure ».

Dans cette même lignée, Florence Ihaddadène montre dans sa thèse (2018) qu'un même processus d'externalisation de la politique de soutien à la vie associative existe dans le cas de la mise en place et du suivi du dispositif du volontariat en service civique par la Ligue de l'enseignement qui est devenue l'un des opérateurs principaux de cette action publique. Nous considérons le dispositif de service civique comme une politique de soutien à la vie associative même si cela n'est pas présenté comme un objectif par le groupe d'intérêt public (GIP) qui l'organise (*ibid.*, p. 179). Le service civique naît par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010. À la différence du bénévolat qui se veut gratuit et désintéressé, le service civique est indemnisé. Aucun contrat de travail ne relie le volontaire à l'association. Le service civique ne doit pas remplacer un salarié, ni être essentiel au fonctionnement de la structure d'accueil. Le recrutement en principe ne doit pas être basé sur la compétence du futur volontaire. L'Agence du service civique, organisatrice du dispositif, est placée sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Les futures structures d'accueil ou structures agréées intermédiaires demandent un agrément à l'agence. La Ligue de l'enseignement met par exemple près de 80 % des volontaires accueillis à disposition de son réseau d'adhérents (en cela, le dispositif est à la fois un soutien réalisé par l'État et par le centre fédéral à l'égard de ses membres).

Le dispositif poursuit plusieurs objectifs : soutenir l'employabilité des jeunes tout en valorisant une culture de l'engagement et du volontariat (Ihaddadène, 2022) et soutenir le monde associatif autrement, en renforçant ses ressources humaines à faible coût. Dans le cas de la Ligue de l'enseignement, c'est particulièrement vrai, car « le soutien que lui assure l'État ne passe plus par le "prêt" d'une main-d'œuvre gratuite, mais plutôt par des politiques d'incitation à l'engagement associatif qui permettent à la Ligue

de l'enseignement de bénéficier d'une main-d'œuvre peu coûteuse » (Ihaddadène, 2018, p. 468). Ensuite, dans ce dispositif, « le coût du travail, une fois délégué aux associations, diminue largement et évite à l'État de financer des travailleurs publics, plus coûteux que ces travailleurs et travailleuses du secteur privé, précaires, car désigné-e-s comme faiblement professionnalisé-e-s, volontaires ou bénévoles » (*ibid.*, p. 470). Le dispositif lui assure la pérennisation de son activité en renforçant également son aura dans l'opinion publique, au sein du monde associatif et plus généralement sur le marché.

Du côté du soutien aux associations par les têtes de réseau ou grandes associations organisées en réseau, le travail doctoral de Clément Gérôme (2017) est intéressant. Ce dernier décrit l'intervention de l'État – en dépit de sa forte institutionnalisation et de la tutelle du ministère de l'emploi exercée depuis les années 1990 – dans la structuration du champ de l'insertion par l'activité économique (IAE ; dans sa diversité avec les entreprises d'insertion [EI], les associations intermédiaires [AI], les ateliers et chantiers d'insertion [ACII]) comme plutôt limitée. Les fédérations dans ce champ « parviennent à imposer leur particularisme » en mobilisant des expertises spécialisées qui empêchent l'unification du secteur souhaitée par l'autorité publique. Pour autant, la capacité des fédérations à participer à l'orientation de la politique d'IAE de l'État est faible, tout comme l'organisation d'un contrepouvoir, car « cette position s'oppose à leur culture de la cogestion et de la participation » (*ibid.*, p. 350). S'opposer aux politiques menées c'est également prendre le risque de perdre la reconnaissance par l'État de l'organisation et de son expertise. Mais pour notre objet, les résultats les plus pertinents concernent l'accompagnement par les fédérations à la professionnalisation et au développement des pratiques professionnelles. L'auteur souligne les conséquences limitées des outils de professionnalisation proposés par les fédérations à leurs membres ; en atteste notamment le faible nombre d'adhérents qui en auraient profité. Clément Gérôme l'explique par plusieurs facteurs : tout d'abord une dépendance du développement de ces outils (et de leur pérennité) aux financements de l'État qui poursuit une politique de court terme et dont les critères de financement se modifient à un rythme très rapide. Ensuite, une superposition des outils distincts d'accompagnement qui, lorsqu'ils œuvrent sur des structures adhérentes similaires et ont les mêmes enjeux, entrent en concurrence²⁸. Le chercheur montre également comment l'action de l'État, au travers des nouveaux dispositifs d'accompagnement visant à la professionnalisation du secteur, comme le DLA, peut affaiblir le rôle d'accompagnateur des fédérations d'insertion par l'activité économique (dont le but premier est de permettre à des personnes au chômage ou sans activité de retrouver un emploi), et plus généralement leur rôle fédéral auprès de leurs membres. Toutefois, leur rôle d'accompagnateur reste primordial dans l'action de « traduction » ou de « transcodage ». Elles assurent la passation des messages et des savoirs entre leurs membres et l'État : « les savoirs d'État qu'elles opérationnalisent ; les savoirs des professionnels de l'insertion à partir desquels elles élaborent des revendications qui participent à la construction des problèmes sociaux comme le chômage » (*ibid.*, p. 352).

Dans le secteur de la solidarité, le travail de thèse de Céline Marival (2011a) rend compte de glissements dans les types de régulations exercées des pouvoirs publics vers le secteur associatif de la solidarité, en passant d'une régulation tutélaire à une régulation concurrentielle ou quasi marchande, ou encore une hybridation de l'une et de l'autre. L'autrice pointe notamment « une réduction des espaces d'autonomie et de liberté pour les associations ». En dépit de ces évolutions défavorables aux interactions entre les pouvoirs publics et les associations, elle montre que cette réduction dépend des caractéristiques

²⁸ Mais cette mise en concurrence disparaît lorsqu'il s'agit de s'opposer à l'État dans ses pratiques d'évaluation (et d'en proposer d'autres), comme ce fut le cas auprès de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) (Gérôme, 2017, p. 230) et même si les effets de ces protestations restent faibles et marginaux.

associatives et de leurs stratégies de participation politique (voir tableau 3). Elle dépeint des stratégies concurrentielles mobilisées par les associations et souvent mises au service de la dimension politique de leur projet. Ce résultat rappelle ceux de Maïté Juan et Jean-Louis Laville (2019), établissant dès lors que « stratégie concurrentielle et stratégie politique des associations ne peuvent être pensées séparément » (Marival, 2011b). Un enseignement retrouvé également au cours de cette enquête et évoqué dans le chapitre 5.

TABLEAU 3. CARACTÉRISTIQUES DOMINANTES POUR CHAQUE TYPE DE COMPORTEMENT STRATÉGIQUE

Type de comportement stratégique	Principales caractéristiques
Type A (28 %*) Associations autosuffisantes et routinières	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de stratégies intentionnelles ou « passivité » à l'égard des stratégies • Stabilité de l'activité et des financements : absence de stratégies concurrentielles • Faible ouverture vers l'extérieur • Présence de ressources « stratégiques » internes (principalement relationnelles)
Type B (22 %*) Associations « en veille » ou coopérantes	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégies intentionnelles • Priorité aux stratégies politiques ou coopératives (axées sur la gouvernance interne et les réseaux) • Forte ouverture vers l'extérieur • Présence de ressources stratégiques internes (informationnelles et relationnelles) • Stabilité de l'activité
Type C (33 %*) Associations volontaristes et « hyperactives »	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégies intentionnelles politiques et concurrentielles • Ouverture et évolution de l'activité
Type D (17 %*) Associations techniciennes en voie de consolidation	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégies intentionnelles • Priorité aux stratégies concurrentielles (en construction) • Evolution de l'activité en cours

* Pourcentage des effectifs d'associations parmi les 54 questionnaires.

Source : Marival, 2011b.

Ces travaux nous ont permis d'illustrer les carences de la littérature académique concernant l'action publique dans le soutien et l'accompagnement à la vie associative, mais également les pistes et résultats proposés par des travaux de référence sur le sujet et qu'il nous faut poursuivre au cours de notre travail. Ayant spécifiquement choisi une entrée sur la question du soutien à la vie associative au niveau national appuyée sur la sociologie de l'action publique (et associative), il a été nécessaire de procéder à des choix méthodologiques que nous présentons dans la partie suivante.

2. Les conditions d'accès et les différents terrains

Chronologie de l'ouverture du terrain

Le projet méthodologique initial avait pour objectif la mise en place d'une enquête qualitative menée auprès des professionnels et des décideurs chargés au niveau national du soutien à la vie associative, et ce par des entretiens semi-directifs, des analyses d'archives et des ethnographies organisationnelles.

Dans un deuxième temps, une autre enquête qualitative devait être menée auprès de professionnels en poste dans des instances déconcentrées territoriales et auprès de dirigeants d'associations et de structures de l'éducation populaire des territoires concernés, avec une méthodologie d'investigation similaire. Lors de cette réflexion initiale autour du design de la recherche, l'ampleur du terrain (et de l'objet de recherche) n'avait pas été anticipé ; il a donc fallu le restreindre. Nous présentons ici de manière chronologique les modifications – liées à l'ouverture du terrain et au contexte – apportées au cadre méthodologique de la recherche.

Nous avons choisi de nous focaliser sur les acteurs actifs au niveau national. Aussi, afin de ne pas mettre de côté l'implication des associations elles-mêmes (têtes de réseau, confédérations, acteurs associatifs en charge de l'accompagnement ou acteurs privés), l'enquête nationale a été étendue à tous les professionnels et décideurs qui contribuent directement ou indirectement à l'action publique visant le soutien au monde associatif. Au début de l'année 2019, les premiers contacts ont été pris avec les têtes de réseau, sectorielles ou non, ainsi qu'avec de très nombreux bureaux ministériels. La volonté initiale était ainsi de pouvoir appréhender d'un même tenant les bureaux ministériels d'un champ en particulier (par exemple la solidarité internationale) et les têtes de réseau du champ ou les acteurs de l'accompagnement qui s'y sont développés.

- Les entretiens semi-directifs avec les acteurs associatifs ou acteurs de l'accompagnement ont été particulièrement aisés à mettre en place. Au total, dix-neuf têtes de réseau ou associations d'ampleur nationale ont été interrogées ainsi que cinq acteurs de l'accompagnement privés (sous statut associatif ou ESUS). Quinze associations ont été interrogées entre mars 2019 et mars 2020 tout comme les quatre acteurs de l'accompagnement (ou *think tanks*). Quatre associations ont ensuite été rencontrées entre mai et novembre 2021 ainsi qu'un acteur en charge du soutien au secteur. Quatre associations n'ont pas donné suite à nos sollicitations (santé, sport, agriculture, protection de l'enfance).
- Les entretiens semi-directifs avec les bureaux, services ou délégations au sein de ministères ou organismes d'État ont été plus délicats à mettre en place. Ainsi, certains bureaux ou services ministériels n'ont jamais répondu à nos demandes malgré de multiples relances. Ce fut le cas de certaines divisions au sein du ministère de l'agriculture, du ministère de la santé, du ministère de l'éducation nationale (avant fusion avec la jeunesse et la vie associative en janvier 2021), du ministère de la justice ou encore de la Caisse des dépôts et consignations/Banque des territoires. Parfois, nous pouvions accéder à l'un des bureaux d'un ministère sans qu'un autre donne l'accord pour nous rencontrer (ministère de la santé ou ministère de la défense par exemple). Pour le ministère des Outre-mer, il n'existe pas d'entretien semi-directif, mais une conversation téléphonique informelle. Après cinq relances et deux tentatives téléphoniques ou lorsque la prise de contact dépassait six mois d'attente, nous abandonnions la possibilité d'une ouverture de terrain. Finalement, quinze bureaux, services ou divisions en ministère ou dans un organisme d'État ont été interrogés ainsi qu'une personnalité politique issue d'un secrétariat d'État (qui a depuis été restructuré et modifié dans sa forme, ses affiliations et son appellation). Enfin, trois personnes qualifiées pour leur expérience dans de la coordination interministérielle autour de la vie associative et en proximité avec l'administration centrale jeunesse et sports ont été interrogées pour enrichir la portée sociohistorique de l'enquête. Seize entretiens se sont déroulés entre mars 2019 et mars 2020. Deux entretiens ont été réalisés entre septembre 2021 et mai 2022.

Le terrain a été interrompu pendant toute la durée de la crise sanitaire, c'est-à-dire de la mi-mars 2020 jusqu'en mai 2021, date de fin du dernier confinement. En effet, à la fin du premier confinement (juin 2020), nous avons tenté de rouvrir les terrains et d'organiser de nouveaux entretiens semi-directifs, mais les acteurs, associatifs ou publics, happés par les urgences et problématiques liées au contexte, ont décliné

toutes nos demandes. L'enquête de terrain s'est donc déroulée sur deux phases entre mars 2019 et mai 2022 et a été interrompue pendant près de quatorze mois.

Les entretiens, à l'exception de la conversation informelle avec la direction générale des outre-mer, sous-direction des politiques publiques, et l'entretien formel pris directement en note avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail ont été enregistrés et ont fait l'objet d'une retranscription intégrale.

Présentation du terrain et des organisations ou personnes enquêtées

À la fois dans les associations et dans les bureaux, nous avons tenté d'interroger la personne en charge ou en responsabilité du soutien à la vie associative. Nous nous focalisons sur la description organisationnelle des bureaux, ou services publics. En ce sens, les personnes interrogées sont anonymes et leurs caractéristiques sociales peu intégrées à l'analyse. L'acteur enquêté est donc supposé être un représentant typique de l'institution dont il est membre²⁹. Nous présentons l'ensemble des acteurs publics qui ont été interrogés dans le cadre de cette enquête dans le tableau 4.

TABLEAU 4. LES ACTEURS PUBLICS INTERROGÉS DANS LE CADRE DE L'ENQUÊTE

Champ des politiques publiques ou acteurs généralistes	Bureaux, services, divisions publiques	Têtes de réseau ou acteurs de l'accompagnement privés
Solidarité internationale	Ministère des affaires étrangères et de l'Europe – Direction générale de la mondialisation, délégation pour la coopération et les relations avec la société civile et Agence française de développement – Département des partenariats – Division des organisations de la société civile	Coordination Sud La Guilde du Rail Comité français pour la solidarité internationale
Justice	/	Citoyens et Justice
Éducation nationale		Ligue de l'enseignement Fédération des maisons des lycéens
Vie associative, éducation populaire	DJEPVA – Bureau du développement de la vie associative	Animafac CEMEA MRJC Peuple et Culture
Culture	Ministère de la culture- Bureau des pratiques et de l'éducation artistique et culturelle – direction de la création artistique	Coordination des fédérations et associations de culture et de communication
Santé	Ministère des solidarités et de la santé – direction générale de la santé – division droits des usagers, affaires juridiques et éthiques – Commission nationale d'agrément	France Assos santé
Transition écologique/environnement	Ministère de la transition écologique et solidaire Secrétariat général – bureau des associations	France Nature Environnement Union nationale des CPIE

²⁹ Ce point est discuté dans la section « limites » de l'enquête.

Champ des politiques publiques ou acteurs généralistes	Bureaux, services, divisions publiques	Têtes de réseau ou acteurs de l'accompagnement privés
Solidarité, action sociale, égalité des territoires	Ministère de l'intérieur – sous-direction de l'accueil des étrangers Direction des politiques familiales et sociales, pôle logement et vie sociale - pôle vie associative à la Caisse nationale des allocations familiales Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), direction de la ville, le bureau du soutien à la vie associative, de la jeunesse, des sports, de la médiation sociale et de la participation des habitants (ex-ANCT)	Fédération des centres sociaux et socioculturels de France
Défense/sport	Ministère des armées - Bureau de l'action pédagogique et de l'information mémorielle, direction des patrimoines, de la mémoire et des archives, secrétariat général pour l'administration,	Fédération des clubs de la défense
Tourisme	Union nationale des associations de tourisme et de plein air	
Religion	Ministère de l'intérieur – bureau central des cultes	
Travail, insertion	Mission de l'insertion professionnelle Sous-direction des parcours d'accès à l'emploi Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion	Avisé France Active
Économie	Pôle « Associations », Bureau SJCF-3C Régime fiscal des organismes sans but lucratif, DGFIP, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	France Active
Sécurité, prévention	Ministère de l'intérieur – Délégation à la sécurité routière – Bureau des politiques et de l'action locale	
Généraliste	Services déconcentrés (DDVA et DRVA), Personnalités qualifiées Chantal Bruneau, ex-secrétaire générale du HCVA, Édith Arnoult-Brill, ex-secrétaire générale de la Fédération unie des auberges de jeunesse (FUAJ) et ex-présidente de la Fédération internationale des auberges de jeunesse « Hostelling International », ex-présidente FONJEP et CNVA, ex-membre CESE pour le groupe association, Jean-Marie Cabanas, CTPS DRJSCS Nouvelle-Aquitaine	Hello Asso Avisé RNMA Mouvement associatif Fonda

Source : Renault-Tinacci, Porte, 2024

Note : les champs sont précisés de manière indicative, car de nombreuses associations émergent auprès de plusieurs ministères/organismes d'État.

Une méthode qualitative inductive par entretiens semi-directifs informatifs/narratifs et un recueil documentaire

Si nous avons cherché à avoir un corpus d'organismes étatiques et de têtes de réseau robuste et le plus complet possible, il n'avait pas vocation à être représentatif du phénomène étudié. L'approche qualitative inductive était pertinente en ce qu'elle permettait d'appréhender une réalité sociale complexe qui était jusqu'alors peu étudiée par la littérature académique. Car le soutien à la vie associative compris comme un segment de l'action publique n'apparaît pas comme structurellement important pour les sciences politiques classiques. Le choix de la méthode par entretiens semi-directifs a été dicté par les difficultés des acteurs, notamment étatiques, à dégager du temps pour ladite recherche ainsi qu'à « ouvrir leurs portes » à des chercheurs. Nous les avons toutefois fortement enjointes à nous accueillir

physiquement dans leurs locaux, nous permettant alors de cerner l'organisation des services et/ou leur éventuelle proximité avec le monde associatif par leur accessibilité. Toutefois, cinq entretiens ont été réalisés à distance (téléphone ou visioconférence), et ce à la demande des enquêtés. La méthode par entretien constitue pour nous un outil d'exploration d'un sujet nouveau utile pour recueillir et synthétiser des informations, mais également pour donner naissance à des catégories d'analyse utiles pour la recherche dans le futur (Kaufmann, 1996).

Chaque entretien a été doublé d'un recueil documentaire permettant l'analyse rétrospective du discours et de l'interaction en situation d'entretien. La plupart de ces documents ont été fournis par les enquêtés eux-mêmes à la suite de l'échange (rapports d'activité, doctrines de financement, appels à projets, appels à manifestations d'intérêt, supports de communication, etc.). Nous avons également mobilisé des sources publiques disponibles en ligne sur les sites Internet des ministères ou des associations. Ce recueil documentaire permettait également la vérification des données recueillies en entretien, notamment de nature financière ou juridique, même s'il est connu en sociologie des organisations qu'un acteur occupant une position donnée n'est pas en mesure de pouvoir fournir toutes les informations de son institution, mais seulement celles nécessaires à son positionnement et à sa fonction³⁰. Lorsque le recueil documentaire a été jugé insuffisant, les enquêtés ont été invités à relire et à vérifier les éléments les concernant pour s'assurer de leur solidité.

Nous avons également bénéficié du travail de recueil et de la synthèse réalisée par Chantal Bruneau, ex-secrétaire générale du HCVA, au cours de son expérience professionnelle. Elle est co-auteur du chapitre 2, dédié notamment à l'histoire de la coordination interministérielle autour de la vie associative assurée par le ministère en charge de la jeunesse et sports.

Présentation des guides d'entretien

Le guide d'entretien semi-directif a été orienté autour de questionnements sur :

- l'organisation de la structure interrogée c'est-à-dire activités, actions, objectifs, ancrage géographique, financement-budget, inscription dans les réseaux, rapport au territoire et modalités des structurations pour les têtes de réseau et associations, et pour les bureaux ou services publics, la présentation du service et son rôle dans la direction ou le ministère, ses budgets, missions et dispositifs, ses relations partenariales avec le mouvement associatif et ses principaux partenaires ;
- la construction des processus ou dispositifs de soutien, autrement dit autour de la description de l'existant : le type de soutien et son organisation, la durée, ses mécanismes, les critères et la cible de ce soutien, la description du « parcours » d'une association soutenue, et enfin les caractéristiques et la formation des « accompagnateurs » de ces associations ;
- la vision sur le soutien au monde associatif en général du point de vue de l'acteur ;
- la production de connaissance, les modalités d'évaluation/reddition de compte du secteur, et les instances de discussions avec les associations ou avec les membres du réseau ;
- les perspectives d'évolution du soutien et/ou les recommandations à faire aux acteurs concernés dans le champ et hors du champ.

³⁰ Nous faisons référence à l'analyse stratégique des organisations (plus particulièrement Simon, 1965).

Le guide d'entretien était volontairement large pour ne pas orienter la discussion et le cadrage donné « à ce que pourrait être le soutien » au monde associatif. Des éléments comme la partie production de connaissance ont été ajoutés après les premiers entretiens.

Mise à plat thématique, typologies construites et études de cas

Le corpus a été étudié au moyen de l'analyse de contenu thématique après retranscription intégrale des entretiens et traitement par le tableur Excel au moyen d'une grille d'analyse (thèmes et sous-thèmes ; enrichie au regard des thèmes abordés au cours de l'entretien). Afin de rendre compte de la complexité propre au champ de l'action publique, et ce dans le cadre d'une étude exploratoire, nous avons mobilisé deux outils centraux dans notre travail : la typologie et l'étude de cas.

La typologie a vocation à simplifier le réel à partir de la construction de catégories. Ces dernières sont construites en croisant pour chacun des cas du corpus les caractéristiques du soutien, en sélectionnant les données redondantes et en les reliant par leurs plus grands dénominateurs communs (selon le mode de catégorisation des « conditions nécessaires et suffisantes » (Kleiber, 1990). Afin de construire ces catégories, empiriquement rattachées à des cas, nous les avons volontairement extraites des contextes d'action politique spécifiques. Ainsi, ces catégories permettent de mettre en évidence les principes de fonctionnement du soutien à la vie associative comme « référentiel » sans que l'on puisse y apprendre le mode de gestion particulier de telle ou telle unité. En d'autres termes, la typologie est avant tout un postulat théorique issu de l'observation empirique et qui permet la comparaison par contraste, notamment pour des recherches futures (Ringer, 1997).

Dans notre approche, le cas est le procédé miroir de la construction par type, puisqu'il en constitue le prolongement. Le cas apparaît comme le moyen de renforcer le postulat théorique émis dans la typologie : il s'agit ici d'un usage illustratif. Mais il a également vocation à décrire et à présenter une analyse *in itinere* permettant de lier différentes variables, d'explorer leurs relations au cours de l'exercice descriptif (et narratif) en écho à la théorisation ancrée (Becker, 2005). Nous considérons donc l'étude de cas comme une analyse descriptive de données *a priori* non structurées, issues d'un recueil de données empiriques mêlant preuves quantitatives et qualitatives, ce qui permet de « saisir les cas dans leur unicité » (« *capture cases in their uniqueness* », Hammersley et Gomm, Foster, 2000, p. 3) Un cas a vocation à redéployer la catégorisation en l'illustrant, mais surtout en permettant de le resituer dans un environnement historique, institutionnel et politique particulier. La présentation de l'étude de cas doit être accessible et non rébarbative pour le lecteur (Pettigrew, 1999), mais mobiliser des précisions suffisamment documentées pour ne pas refaire le travail d'essentialisation des typologies. Nous avons aussi cherché, *via* le travail d'entretien et le recueil documentaire, à obtenir des données précises concernant l'évolution (récente) de la structure administrative, le budget de fonctionnement, le budget redistributif, le champ de compétences dans le soutien, les partenaires principaux, les relations avec les autres ministères ou organismes d'État, la stratégie d'affichage réalisée autour du soutien à la vie associative. À partir de ces données, nous avons pu rédiger des récits de cas, cohérents et relativement précis.

3. Rapport au terrain, limites et biais de l'enquête

Posture institutionnelle ou posture de recherche

Si l'entretien avait été envisagé comme une rencontre avec un seul individu, cette condition a bien souvent été transformée par les enquêtés issus des différents bureaux ministériels : en effet, s'il était prévu de ne rencontrer qu'un seul chef de bureau, il était fréquent de se retrouver avec deux ou trois personnes en sus, elles aussi membres de l'équipe concernée par les liens avec la vie associative ou encore le chef et l'un de ses chargés de mission plus ou moins spécialiste de la question. Nous interprétons cette situation de plusieurs manières :

- le passage au collectif rend compte de la volonté de transmettre des informations/données les plus complètes et robustes possible. La surveillance par les pairs ou la hiérarchie rend ainsi peu probable la survenue d'une erreur. Cela pouvait constituer pour l'enquête un atout surtout avec un *modus operandi* basé principalement sur l'entretien semi-directif individuel ;

- il permet également de mettre en évidence une unité culturelle et professionnelle (Renault-Tinacci, 2014) dans laquelle il n'y a pas de discours ni de valeur, dissident.

- il mêle l'expertise (celle d'un chargé de mission par exemple) et la vision politique et stratégique d'un individu ayant un rôle d'encadrement hiérarchique (et ce faisant, il permet le contrôle du supérieur hiérarchique sur son subordonné). Souvent, c'est d'ailleurs le supérieur hiérarchique qui guide l'échange ou les réponses en demandant à son subordonné de compléter ou d'apporter des précisions.

- il instaure également un rapport de force avec l'enquêteur. En ce sens « la formation d'un tel groupe inverse aussi la domination symbolique qu'on peut habituellement prêter au chercheur, l'union faisant communément la force » (*Ibid.*). C'est le protocole du collectif qui s'impose par-delà le protocole de l'enquête.

L'entretien est particulièrement délicat à conduire dans cette situation, qui affecte l'homogénéité et la cohérence de la méthode d'investigation, mais qui peut aussi constituer un atout du point de vue de la qualité des matériaux collectés, mais également « mettre en scène » les rouages de la micro-organisation interrogée, *via* les interactions, l'observation du poids hiérarchique, de la place de la délibération au sein des équipes, etc. Cette transformation montre également la diversité ou la non-diversité des profils présents au sein d'une équipe.

Un autre phénomène a été observé au cours des entretiens semi-directifs, notamment avec de hauts fonctionnaires (ou assimilés) : le recueil d'un discours déjà construit, rationalisé, s'apparentant à de la « langue de bois » comme cela a pu être souligné dans la littérature sur la conduite d'entretien dans l'analyse des politiques publiques (Bongrand et Laborier, 2005). Le rapport avec l'enquêteur se trouve encore une fois renversé : l'enquêté maîtrise « une ligne de conduite liée à la façade publique » (*Ibid.*, 2005), met en scène de manière marquée les différences de niveau hiérarchique au sein de l'administration centrale (hauts fonctionnaires *versus* chargés de recherche) et la différence de rôles institutionnels. Le cadrage temporel de l'entretien (« je n'ai que 45 minutes à vous consacrer »), tout comme le processus de contrôle à l'entrée dans les locaux (accompagnement de l'entrée du ministère jusqu'à la salle de l'entretien par l'enquêté et protocole identique pour le retour, pas de badge à disposition qui aurait pu assurer la « liberté » de l'enquêteur dans les locaux), renforce le sentiment d'une

position inférieure pour l'enquêteur déjà bien illustrée dans la littérature sur la conduite d'entretien de la sociologie des élites (Pinson et Sala Pala, 2007). La direction de l'entretien est ainsi donnée par l'enquêté lui-même : « Juste pour terminer le tableau, et après je répondrai à vos questions, je parle un peu dans le désordre, mais vous me direz si ce n'est pas clair, je préciserai après. » Et il explicite ce qui lui semblerait devoir être au cœur d'une recherche sur ce thème : « C'est un groupe d'experts, de consultants qui se sont structurés sous une forme associative, mais les employés sont les seuls membres de l'association et réciproquement. On est un peu loin de ce qui nous intéresse, à savoir la vie associative et le soutien à la vie associative. »

Certaines pratiques ont pu être mises en place pour contourner ou tout du moins alléger cette position d'infériorité et ce recueil de discours stéréotypiques entraînés par l'entretien avec des acteurs en position « dominante » : nous nous sommes ainsi parfois présentés ensemble à un entretien renforçant alors l'image « d'experts » travaillant sur ce champ, ou alors nous avons commencé par interroger les dirigeants ou supérieurs hiérarchiques avant de rencontrer leurs subordonnés (Arksey et Knight, 1999, p. 122-125). Les entretiens avec les personnes hiérarchiquement inférieures étaient ainsi souvent bien plus longs et beaucoup moins « lisses ». Ainsi, ils faisaient plus largement apparaître les tensions existant au sein des organisations, mais également entre organisations publiques et associatives. Complétés par le retour et l'appréhension de la vision des partenaires associatifs, les entretiens « langue de bois » devenaient pertinents pour l'objet de l'enquête.

Une enquête exploratoire dans ses imperfections

Comme pour toute recherche, ce travail est à considérer avec les limites qui sont les siennes et que nous souhaitons objectiver. L'une des premières limites est relative à la temporalité de l'enquête et du double terrain qui la constitue (2019-2020 et 2021-2022). Ainsi, le travail analytique et la construction des typologies agrègent des discours et des évolutions qui n'ont pas pour inscription le même contexte social et politique général. Ainsi, la crise sanitaire, la fragilisation des associations qui lui fait suite et la mise en place des différents fonds et mesure d'aide (fonds de solidarité, UrgencESS, circulaire n° 6166/GP du Premier ministre du 6 mai 2020 relative à la sécurisation des subventions aux associations³¹) sont évidemment absentes des entretiens réalisés lors de la première phase. Si dans certains cas, cet état de fait nous a permis d'avoir accès à une forme d'analyse longitudinale, dans la plupart des situations, il a pu rendre difficile la comparaison. C'est en ce sens que l'étude des cas que nous mobilisons est pertinente pour dépasser cette limite.

La limite suivante tient à la méthode d'investigation principale de l'étude, concentrée sur l'entretien semi-directif. Si l'entretien « reste un instrument à la fois économique, rapide et riche pour se donner une première vision d'ensemble sur un champ d'action donné³² », il peut aussi, s'il est le principal *modus operandi* de l'investigation, être réducteur. Plusieurs biais peuvent ainsi être relevés : comme présenté *supra*, nous avons considéré que l'acteur enquêté (à l'exception des entretiens collectifs improvisés) est le représentant « typique » de l'institution à laquelle il appartient. Le biais lié à la rationalité limitée (Simon, 1965) présumée des acteurs apparaît ici : les acteurs ne perçoivent leurs missions et leurs institutions que de manière séquentielle et parcellaire sur la base de leurs visions, fonctions et compétences

³¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44976>

³² Friedberg E., 1999, « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : le cas des universités et des politiques culturelles municipales », in Cohen S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses universitaires de France, p. 86.

individuelles. Leur connaissance est ainsi limitée et incomplète tout comme le discours qu'ils vont pouvoir tenir aux enquêteurs. Par ailleurs, en fonction du nombre d'années d'expérience réalisées au sein de l'institution, du degré de socialisation et d'acculturation organisationnelle, le regard sur le soutien à la vie associative diffère. Certains acteurs interrogés pendant la seconde période de l'enquête (2021-2022) n'ont par exemple pas vécu la crise sanitaire et les efforts déployés (ou non) pour le secteur durant la période par leur institution. Il est ainsi délicat de recueillir des informations par ce seul moyen avec une visée *a minima* comparative. Le recueil documentaire, s'il permet d'objectiver un certain nombre d'informations et d'atténuer le biais de rationalité limitée, n'est pas souvent aussi exhaustif que souhaité. L'autre biais lié à la technique d'investigation est rattaché à la contradiction entre déontologie, faisabilité du terrain et construction de l'interaction, notamment dans la prise de contact avec l'acteur. Au regard de la position institutionnelle que nous occupons, mais également pour faciliter la prise de contact avec un terrain dont la mise en place s'avérait particulièrement délicate, nous exposons tout de suite le sujet de l'enquête et notre focale sur le soutien à la vie associative au niveau national (tout en refusant de transmettre au préalable les questions et le guide d'entretien comme cela nous a été très souvent demandé). Cette démarche a eu pour effet de confirmer nos interlocuteurs dans leur rôle de « représentant de l'institution, d'expert d'un problème public » (Bongrand et Laborier, 2005), pouvant ainsi favoriser le discours de « langue de bois » que nous avons eu plutôt avec les hauts fonctionnaires de l'État. La plupart des entretiens sont ainsi peu réflexifs ou peu critiques concernant le soutien réalisé envers les associations par le service en question voire plus largement par l'État. Pour déjouer cette situation, nous débutons l'entretien par des échanges autour du parcours de vie et des « visions » de nos enquêtés sur notre objet et revenons à la fin de l'entretien sur cette même vision sur le soutien au monde associatif.

La dernière limite relevée est relative à l'ampleur de la question de recherche. S'agissant d'une enquête exploratoire et d'une approche inductive, ce travail avait pour objectif de dresser un panorama de l'action publique du soutien à la vie associative au niveau national. En ne ciblant pas de secteur en particulier, et en recherchant l'exhaustivité (limitée par le terrain et le contexte), l'enquête s'est privée d'un niveau de précision utile à l'analyse et qui reste sommaire pour certains secteurs (prévention routière par exemple). Toutefois, l'objectivation des limites de ce travail de recherche n'a pas vocation à en diminuer la pertinence. La recherche exploratoire présentée dans ce rapport permet de construire des premières catégories analytiques pour des travaux qui lui feraient suite : une première pierre pour l'édifice, en somme !

Ce chapitre a présenté la méthodologie et le terrain choisis pour appréhender l'action publique dans le soutien à la vie associative au niveau national. Il nous a permis d'exposer les techniques d'investigation et les justifications contraintes relatives au choix de ces techniques. Nous relatons également les difficultés rencontrées dans l'accès au terrain, le contexte qui a retardé notre calendrier et enfin les imperfections de ce travail qu'il faudra dépasser dans le cadre de travaux futurs : le double terrain et les problèmes de comparabilité des cas, l'entretien semi-directif comme méthode principale et les biais engendrés (biais de rationalité limitée, biais dans la contradiction autour de la prise de contact et de l'interaction), la modicité de la portée historique et enfin la (grande) ambition de la question de recherche. Une partie du chapitre est consacrée à un retour réflexif sur le rapport au terrain, notamment au regard de la transformation de la situation d'entretien.

Chapitre 2. Reconnaître le fait associatif (1980-2021) : une évolution au prisme des mutations de l'État

Avec la contribution de Chantal Bruneau, ancienne secrétaire générale du Haut Conseil à la vie associative (HCVA) et Stéphanie Benamozig, adjointe au chef de bureau, responsable du développement de l'ESS dans les territoires, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

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 va changer au tournant des années 1970-1980 dans un contexte d'affirmation des politiques de jeunesse et des politiques culturelles. Le monde de l'éducation populaire se professionnalise 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 à une population jeune de plus en plus touchée par la crise. Le monde de l'environnement se définit 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 à expérimenter tout en intégrant l'enjeu de la démocratisation culturelle (Bory, 2014 ; 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 plus individuelle du rapport à l'engagement associatif, vu comme le terreau des expériences collectives et le levier d'un enrichissement des parcours professionnels.

1. Les prémices d'une reconnaissance du fait associatif (1970-1985)

Dans un contexte de croissance mondiale ralentie à cause du choc pétrolier de 1973, de nouvelles préoccupations vont voir le jour. Ainsi, le VII^e Plan qui couvre les années 1976 à 1980 prévoit dans ses orientations « l'amélioration de la qualité de la vie ». L'importance de la vie locale et le développement de la vie associative vont y figurer en bonne place. Son programme d'action prioritaire (PAP) n° 16 a pour titre : « Développer l'action volontaire ». Au même moment sont publiés plusieurs rapports mettant en avant l'utilité des associations et soulignant l'importance de leur contribution à l'organisation de la vie quotidienne. Le rapport de Simon Nora, publié en 1975, sur l'amélioration de l'habitat ancien ou le rapport d'Olivier Guichard intitulé « Vivre ensemble » sur le développement des responsabilités locales, paru en 1977 en attestent. Les acteurs sociaux et politiques interrogent les grands schémas de pensée en

s'appuyant sur les travaux d'intellectuels qui invitent à prendre à compte les mutations du salariat (Boltanski, 1982 ; Castel, 1999), les « nouveaux mouvements sociaux » (Touraine et Rosanvallon, 1982), les formes de « syndicalisme au quotidien » (Castells, 1981) et les questions environnementales (Gorz, 1978).

En matière de vie associative, la littérature grise souligne l'importance prise par le monde associatif³³ identifié comme un acteur à part entière devant jouer un rôle, notamment dans le champ de l'environnement et du cadre de vie. En 1976, un rapport sur « la participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie » est confié à Pierre Delmon³⁴ (président des houillères du Nord et du Pas-de-Calais, membre du Conseil économique et social). La lettre de saisine du Premier ministre précise : « Il s'agira pour ce groupe d'étudier les conditions dans lesquelles les usagers et les associations de défense ou de sauvegarde pourraient être associés plus étroitement à l'élaboration des projets dont dépend leur environnement et, en dépassant le stade de la consultation, pourraient aller jusqu'à participer à des actions de service public. » Ce travail va permettre de formuler des recommandations s'adressant à l'ensemble des associations : mettre rapidement à l'étude un système de congé ou d'autorisation d'absence pour les dirigeants de certaines associations ; assurer la formation des responsables d'association ; mettre à la disposition des associations des moyens techniques permettant une réelle discussion de certains projets d'aménagement ; accroître les pouvoirs des associations sans qu'elles soient obligées de recourir à la reconnaissance d'utilité publique ; organiser dans chaque département la mise en commun de matériels collectifs légers ; favoriser l'octroi du régime postal préférentiel au profit des associations ; inciter par la voie du régime des déductions fiscales les entreprises et les particuliers à contribuer plus largement au financement des associations ; créer un fonds spécial pour faciliter l'accès des associations au marché bancaire ; réformer l'enquête publique. Entre 1976 et 1977, plusieurs textes, lois et décrets sur la protection de la nature et de l'environnement instituent l'agrément de certaines associations et leur participation à différents organismes de consultation dans le cadre des études d'impact et des enquêtes d'utilité publique. Ces dispositions confirment le début de la prise en compte des associations dans leur rôle d'incubateur permettant d'encourager la participation des citoyens.

³³ Circulaire du Premier ministre adressée aux membres du Gouvernement et aux préfets le 27 janvier 1975 portant sur les rapports entre collectivités publiques et associations assurant des tâches d'intérêt général. Le 25 février 1975, le président de la République souligne, dans une lettre au Premier ministre, le rôle des associations dans l'amélioration de la qualité de la vie.

³⁴ Rapport Delmon rédigé dans le cadre du VII^e Plan, janvier 1976 (non publié).

ENCADRÉ 1. Le FONJEP

Les discussions qui président à la création de ce qui deviendra le FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) viennent souligner la nature des relations entre l'État et le monde associatif. Le secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire a cherché pendant des années à obtenir un soutien budgétaire structurel à travers la création d'une « ligne budgétaire » dédiée aux associations du secteur. Mais devant le refus de Bercy, ce dernier va structurer un projet qui prendra diverses appellations (« Caisse des cadres », « Fonds de péréquation », etc.) avant d'aboutir à une association de cogestion de fonds destinés à la vie associative (Tetard *et al.*, 1996). La naissance du FONJEP en 1964 vient illustrer des divergences d'appréciation tant du côté des associations jeunesse et éducation populaire (JEP) que de celui de l'État. Côté JEP, la fédération Léo Lagrange est favorable à la création du FONJEP, car elle permet de diversifier les financements (État, municipalités, conseils généraux), alors que la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC) s'y oppose, dénonçant un risque de dépendance aux édiles municipaux (Besse, 2014, p. 37). Cette opposition entre une vision décentralisatrice et une vision jacobine constitue d'une certaine manière les deux pôles « stratégiques » dans l'attitude vis-à-vis de l'État. Elle a son corollaire du côté de l'administration entre des initiatives visant à intégrer à l'État des pans entiers du développement social et culturel et des positions davantage limitées aux fonctions régaliennes. Pérennisé à partir de 1966, le FONJEP souligne la reconnaissance « à distance » par l'État d'une importance grandissante prise par certains secteurs associatifs.

Dans la lignée des réflexions engagées au niveau de l'État en matière de maîtrise d'une croissance industrielle et urbaine incontrôlée, le secrétaire d'État à l'action sociale présente, en 1977, un rapport sur la vie associative au cours d'un conseil des ministres. Des propositions se matérialisent au cours du conseil des ministres du 4 janvier 1978 avec la présentation d'un projet de charte de la qualité de la vie s'intégrant dans une sorte de « plan quinquennal » appuyé sur une nouvelle délégation à la qualité de la vie au sein du ministère de l'environnement et du cadre de vie³⁵. Le président Valéry Giscard d'Estaing exprime le souhait que les associations deviennent « un rouage normal » de la démocratie et, dès mars 1980, c'est la mission vie associative de la délégation à la qualité de la vie qui coordonne le travail autour du développement de la vie associative avec des propositions discutées qui portent sur plusieurs aspects.

- Les statuts juridiques : procédure de reconnaissance d'utilité publique – capacité de recevoir des dons et legs – extension du droit de se constituer partie civile – modification du statut des associations étrangères.
- Les mesures fiscales : exonération automatique de droits de mutation à titre gratuit sur les dons et les legs reçus en faveur des associations reconnues d'utilité publique³⁶ – suppressions ou diminution des prélèvements sur les revenus des associations – réductions d'impôt à raison des dons versés par les particuliers ou les entreprises – régime d'abattement sur la taxe sur les salaires.
- Autres mesures : correspondants des associations dans les préfetures et éventuellement les sous-préfetures ; extension de la couverture des bénévoles contre les risques accidents du

³⁵ Ce programme comporte trois séries de dispositions portant sur l'amélioration du cadre de vie, la réduction des inégalités écologiques et l'encouragement à la participation.

³⁶ Étendue aux associations simplement déclarées qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance (loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, art. 158)

travail ; locaux collectifs résidentiels ; financement des centres inter-associatifs ; crédits de formation des bénévoles ; extension de la pratique des conventions de gestion passées avec les associations ; adhésion du ministère de l'environnement au FONJEP ; mesures pour susciter la création ou le développement de fondations régionales ; ouverture des locaux scolaires ; avances du Trésor aux associations ; représentation des associations dans les instances consultatives ; réunions départementales des associations du cadre de vie ; utilisation de la radio et de la télévision ; détachement des fonctionnaires dans les associations ; financement des innovations ; institution éventuelle d'un conseil national de la vie associative.

Si l'ensemble de ces propositions n'est pas repris, la dynamique est enclenchée et on en retrouve l'esprit dans le travail confié au sénateur Marcel Rudloff en 1981.

« Les associations, ne serait-ce que par leur nombre et leur diversité, jouent un rôle essentiel dans la vie de notre pays puisqu'un Français sur deux est membre d'une association. La vie associative est de plus étroitement liée au développement d'activités indispensables à la collectivité telles que les activités de caractère social ou culturel, la pratique du sport, la sauvegarde du cadre de vie et l'animation de la vie locale. »³⁷

Ce travail aboutira à un renforcement des propositions en matière juridique³⁸ et financière³⁹ et permettra de souligner l'enjeu des instances de dialogue avec les pouvoirs publics et la nécessité de penser les frontières et les relations entre « associations et sociétés commerciales ».

« En tout état de cause, il s'agit d'explicitier, de renforcer et de préciser le caractère de gratuité de l'adhésion à une association sans toucher à la possibilité pour celle-ci de faire tous les actes susceptibles de lui procurer les ressources nécessaires au développement de ses activités. »⁴⁰

Les propositions contenues dans ce pré-rapport traitent de nombreux sujets et nombre d'entre elles préfigurent des dispositions qui seront reprises, au moins pour partie, au cours des années suivantes. Elles le seront d'autant plus facilement que l'opposition formule également à la fin des années 1970 des propositions complémentaires. Une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 20 décembre 1978 est présentée par François Mitterrand et un ensemble de députés socialistes. Ce texte, qui comporte trente-deux articles, propose, en sus d'avantages nouveaux qui seraient accordés aux associations (accès aux locaux scolaires, aux locaux collectifs résidentiels, exonération de la taxe sur les salaires ou un régime fiscal plus favorable pour les publications périodiques) de créer la reconnaissance d'utilité sociale. Celle-ci se substituerait aux agréments existants et ouvrirait droit à des avantages supplémentaires pour les associations qui en bénéficieraient, comme le congé cadre association, le statut de l'élus social et l'accès à des aides venant des collectivités publiques tout en identifiant bien l'intérêt et les risques en germe dans la contractualisation entre l'État et les associations.

³⁷ Lettre de saisine du Premier ministre adressée au sénateur Marcel Rudloff (janvier 1981).

³⁸ La question de l'aménagement de la capacité juridique des associations, l'assouplissement du régime appliqué aux associations étrangères.

³⁹ Les moyens pour financer les associations par le public, visant l'encouragement de ce système par l'aménagement des déductions fiscales et le contrôle des organismes bénéficiaires. Les moyens concrets pour faciliter la vie des associations en ciblant les aides budgétaires, les concours bancaires, l'allègement des charges sociales et fiscales également des tarifs postaux et des droits d'auteurs, enfin la taxation des revenus des placements.

⁴⁰ Extrait de l'annexe complémentaire au pré-rapport du sénateur Marcel Rudloff.

« Mais si cette contractualisation était généralisée et se substituait totalement aux subventions, il y aurait un risque d'encadrement de la vie associative... L'activité statutaire, quand elle est reconnue d'utilité sociale, ne peut faire l'objet que d'une allocation forfaitaire annuelle. Car s'il est normal et souhaitable que les collectivités publiques cherchent auprès des associations un relais pour la réalisation des objectifs qu'elles se sont fixés et utilisent pour ce faire la technique contractuelle, celle-ci ne doit pas entraîner une trop grande dépendance de l'association par rapport à l'administration. L'autonomie de la vie associative, qui est sa richesse, doit être préservée. »⁴¹

Comme le montrent ces différents rapports, jusqu'à la veille de 1981, la situation évolue, mais reste cantonnée à des propositions initiées par les pouvoirs publics à la suite de rapports commandés à des parlementaires ou à des responsables publics. Mais cela accompagne une dynamique de terrain qui aboutit à un renforcement du tissu associatif dans cette période où l'on passe de 23 000 associations créées par an en 1974 à 30 500 en 1980⁴².

L'arrivée de la gauche au pouvoir en mai 1981 est un événement politique et symbolique très fort pour le monde associatif (Bergounioux et Grunberg, 2005). Le Premier ministre Pierre Mauroy est un des fondateurs en 1951 de la fédération Léo Lagrange, un des plus importants mouvements d'éducation populaire. Peu de temps après sa nomination, il confie au ministre du temps libre, André Henry, la tâche de préparer un projet de loi pour faciliter le développement de la vie associative⁴³. De vastes consultations des associations sont organisées autour de quatre grands thèmes (reconnaissance d'utilité sociale ; statut de l'élus social ; garantie de financement par le biais de l'économie sociale ; allègements fiscaux) et près de 5 000 réponses d'associations nationales et locales ont été reçues⁴⁴.

Même si le projet de loi envisagé au départ n'a pas abouti, ce travail de dialogue et de consultation des associations a permis d'opérationnaliser des propositions qui ont abouti à la création du Conseil national de la vie associative (CNVA⁴⁵) (décret n° 83-140 du 25 février 1983) et du Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) (décret n° 85-488 du 6 mai 1985). Ces institutions concernent l'ensemble des associations et consacrent le ministère chargé de la vie associative, qui est aussi celui de la jeunesse et des sports, comme animateur de la stratégie de l'État. Elles constituent un dialogue institutionnel renforcé tout en soulignant les attentes de l'État à l'égard du monde associatif. À la création du CNVA en 1983, Pierre Mauroy va jusqu'à parler de « parlement des associations » à un moment où peu de coordinations sectorielles existaient et encore moins de coordination générale. De son côté, le FNDVA, créé en 1985 sous la forme d'un compte d'affectation spéciale⁴⁶ bénéficiait de plus de 20 millions de francs destinés au financement de la formation des bénévoles⁴⁷ ainsi qu'au soutien à des expérimentations et à des études intéressantes pour la vie associative. En intégrant un conseil de

⁴¹ Exposé des motifs de la proposition de loi portée par François Mitterrand le 20 décembre 1978.

⁴² Contre 70 000 en 2022.

⁴³ Ce travail va reprendre pour partie la proposition de loi présentée en 1978.

⁴⁴ Des consultations écrites et orales sur l'ensemble du territoire, animées par les services déconcentrés du ministère (directions départementales du temps libre, de la jeunesse et des sports [DDTLJS]) ont été organisées à cette fin. Près de 150 réunions ont été tenues à l'initiative des élus ou des responsables d'association. Chaque ministère s'est mobilisé pour consulter les associations de son secteur.

⁴⁵ Remplacé en 2011 par le Haut Conseil à la vie associative.

⁴⁶ De sa création jusqu'en 2001, le FNDVA était alimenté par des prélèvements sur les paris au PMU.

⁴⁷ À l'exception notable du monde du sport, qui continue à bénéficier de crédits du Fonds national pour le développement du sport (FNDS).

gestion⁴⁸ composé à parité de représentants d'associations (JEP, environnement, famille, consommation, etc.) et de représentants des ministères concernés, le FNDVA a également participé à la structuration du monde associatif.

La création du CNVA marque une étape importante dans l'histoire de la relation entre les associations et les pouvoirs publics. L'État se dote d'une instance de concertation pour l'ensemble du monde associatif et pas seulement avec tel ou tel secteur comme cela existait pour l'environnement ou le monde JEP. De surcroît, ce sont les responsables d'association, bénévoles et/ou salariés qui vont répondre à des saisines formulées par les administrations, mais surtout travailler à des propositions sur des thèmes qu'ils auront jugés importants pour faciliter le développement de la vie associative et accompagner les associations dans la mise en œuvre de leurs projets.

2. De la reconnaissance à l'accompagnement (1985-2000)

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 FNDVA⁴⁹). Mais 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.

À partir des années 1980, la valorisation du fait associatif et son soutien se structurent autour de quatre grands principes⁵⁰ : la reconnaissance d'utilité sociale, le statut de l'élu social⁵¹, les garanties de financement par le biais de l'économie sociale, les allègements fiscaux. 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 a conduit le ministère de la jeunesse et des sports à apparaître comme « le ministère des associations », pouvant revendiquer une analyse du secteur et un soutien multiforme (juridique, financier, formation, etc.) aux projets associatifs dans les territoires.

Si le secteur JEP pouvait apparaître comme ayant une certaine antériorité en ce qui concerne le soutien à la vie associative, notamment depuis la création du FONJEP en 1964 (Besse, 2014), c'est bien une nouvelle dynamique qui s'enclenche à partir des années 1980 et qui va donner lieu à la création

⁴⁸ « Onze représentants du mouvement associatif désignés pour trois ans par le Conseil national de la vie associative, en tenant compte des différents secteurs de la vie associative. Les représentants ainsi désignés ne peuvent être en même temps ni membres du conseil de gestion d'un autre fonds ni du Conseil national de la vie associative. »

⁴⁹ Aujourd'hui FDVA 1 et 2.

⁵⁰ 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.

⁵¹ « Conscient de l'importance du bénévolat dans les associations sportives, la création d'un statut de l'élu associatif avait été envisagée par un projet de loi déposé en 1981 par le Gouvernement, relatif à une réforme de la loi du 1er juillet 1901. Ce projet n'ayant pas abouti, la notion de statut de l'élu associatif n'a pas été reprise en tant que telle. En revanche, un projet de loi portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations vient d'être adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale. Ce projet prévoit notamment la création d'un congé de représentation consistant en autorisations d'absences d'une durée maximale de neuf jours par an, au profit des salariés d'entreprises élus comme dirigeants par leur association. Ce congé leur permettra de représenter celle-ci en siégeant auprès d'instances consultatives créées par l'Etat ou les collectivités locales. » (Réponse du Ministère des sports publiée dans le JO Sénat du 08/08/1991)

d'institutions et de dispositifs qui structurent la relation entre acteurs publics et acteurs associatifs : création du CNVA en 1983 ; création du FNDVA en 1985. À cela s'ajoutent la création du corps des CEPJ⁵² et une vague de recrutement importante au ministère en charge de la vie associative et de la jeunesse qui va permettre de développer un véritable réseau de services déconcentrés de l'État au niveau départemental. Ceux-ci vont chercher à accompagner et développer la vie associative « au plus près du terrain »⁵³. Cela va notamment passer par l'information et la formation des cadres et bénévoles du monde associatif. À partir de la fin des années 1980, certains départements vont mettre en place des services d'information à la vie associative (SIVA) pour répondre aux interrogations des associations (formes juridiques, gouvernance, etc.) et pour faciliter la mise en relation avec d'autres services de l'État sur des questions plus précises⁵⁴. Au début des années 1990, près d'une trentaine de départements étaient engagés dans ce type de démarche. À la même époque, le Fonds d'action sociale (FAS) pour les migrants, qui aidait de nombreuses associations, fait le constat d'une faible capacité des associations à acquérir les compétences principales nécessaires à la gestion de leur projet (budget, statut, etc.). À son initiative est créé un groupement d'intérêt public « réseau information gestion ». Réunissant des acteurs publics et privés (ministères, Fondation de France, etc.), ce GIP-RIG avait pour objectif de repérer des points d'appui à la vie associative sur l'ensemble du territoire à destination des porteurs de projets ou des responsables d'association. Ce travail a permis d'identifier des points d'appui variés (associations, services de collectivité, etc.), mais également de produire une culture commune et des outils (kit de formation, documentation, réseau de ressources).

Dans le même temps, le mouvement associatif s'est lui-même progressivement structuré et organisé pour effectuer des missions de représentation auprès des pouvoirs publics, d'analyse de l'évolution du secteur, mais également d'accompagnement et de soutien. Cela se matérialise par la création de la CPCA en 1992⁵⁵.

La reconnaissance de ce travail et de cette dynamique aboutit à une 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 ayant pour vocation de s'adresser à l'ensemble du champ associatif. À partir de ce moment-là, les DDVA jouent 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. Les MAIA ont pour objectif de permettre aux associations d'identifier clairement les 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 reconnaissance des agents en charge de la vie associative (DDVA et CEPJ) au niveau local s'est également accompagnée à partir de 1995 de la mise en place, en appui sur le CNVA, de « groupes

⁵² Décret n° 85-721 du 10 juillet 1985 relatif au statut particulier des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse.

⁵³ Il n'est pas rare que les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse suivent la vie des fédérations (présence aux événements, aux assemblées générales, etc.).

⁵⁴ Pour illustrer la richesse des discussions et la dynamique de l'époque, il est possible de se référer au fonds Jean-Marie Cabanas déposé aux archives départementales de la Gironde (Bordeaux).

⁵⁵ Avec un statut relativement informel au départ, ce regroupement s'est transformé en une association à l'existence plus pérenne à partir de 1999. Celle-ci est renommée, depuis 2014, le Mouvement associatif.

mixtes » de travail entre associations et pouvoirs publics autour de quatre thèmes : la promotion du bénévolat ; le développement de l'emploi dans les associations ; le financement des associations ; les associations et l'Europe. Durant près de six mois, ce travail paritaire vient souligner la solidité du dialogue qui a pu être mis en place depuis le début des années 1980. Mais ce dialogue va connaître des difficultés à partir de la fin des années 1990. Les préoccupations croissantes pour le chômage et la « fracture sociale » ont contribué à mettre l'accent moins sur les projets associatifs que sur le rôle d'acteur économique et d'employeur des associations. Les services fiscaux multiplient les contrôles auprès de celles qui exercent des activités économiques et le discours met en exergue le traitement différencié dont elles bénéficieraient au regard des entreprises commerciales. Les artisans comme les petites entreprises dénoncent auprès de l'État une concurrence déloyale de la part d'associations n'étant pas soumises aux impôts commerciaux. Une instruction fiscale va être publiée en 1998, puis une seconde en 1999 pour fixer des règles acceptables. Ces textes ont été travaillés avec les associations et même s'ils ne résolvent pas toutes les questions, ils permettent d'appliquer une analyse plus ouverte et qui essaie de tenir compte des spécificités des associations et de leurs modes d'intervention. La règle dite « des 4P » est alors mise en place, suivie d'un complément en février 1999.

ENCADRÉ 2. La règle des 4P

Lorsque des activités sont considérées comme lucratives, mais que la gestion reste désintéressée, l'association peut malgré tout faire valoir son utilité sociale pour justifier une exonération des impôts commerciaux (IS, TVA et CET). Le caractère d'utilité sociale des activités associatives est établi au travers de 4 critères (4P).

Produit | Public | Prix | Publicité

Très suivie par Hugues Sibille, le délégué interministériel à l'innovation sociale et à l'économie sociale nommé en septembre 1998, cette séquence débouche sur la nécessité de réaffirmer l'importance de la vie associative pour l'État tout en clarifiant les relations entre les associations et la puissance publique. La double perspective de la préparation du centenaire de la loi de 1901 et de l'année européenne des associations en 2001 offre un cadre propice à une nouvelle phase de concertation.

Proposées par le Premier ministre en mars 1998, les assises de la vie associative ont eu lieu les 20 et 21 février 1999 à Paris, précédées par 90 forums départementaux mobilisant environ 20 000 personnes. En liaison avec le CNVA, la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale va préparer, animer et organiser l'événement autour de grands thèmes : la transparence et les relations avec les pouvoirs publics ; la citoyenneté active et la vie associative ; le développement d'activités et de services générateurs d'emplois ; la place des femmes dans la vie associative ; les enjeux européens ; la valorisation des ressources humaines et le bénévolat.

Si ces rencontres ont abouti à des propositions concrètes, l'objectif politique était bien une meilleure reconnaissance des associations et de leurs rôles et, ce faisant, une impulsion donnée à une plus claire structuration du secteur.

« Les assises ne sont pas un colloque, mais un acte politique de reconnaissance mutuelle des pouvoirs publics et du monde associatif. Il explique le nombre important de neuf ministres présents qui concrétisent cette reconnaissance. »⁵⁶

« Parce que s'associer, c'est consolider le contrat social, vos mouvements sont un pilier de notre république. [...] Les associations sont un des piliers de la république. Mon gouvernement, qui a voulu renouveler le pacte républicain, salue l'engagement des millions de bénévoles qui font vivre le monde associatif, dont le rôle doit être pleinement reconnu et recevoir le soutien des pouvoirs publics. C'est pourquoi j'ai souhaité réunir ces premières assises de la vie associative. Elles marquent une étape dans la réflexion collective engagée en mars 1998, lorsque j'ai reçu le Conseil national de la vie associative. Il fallait faire un état des lieux pour préparer des mesures favorables à l'engagement associatif de nos concitoyens. Ces assises ont en effet permis de tracer les perspectives pour l'approfondissement de la démocratie participative. [...] Je me réjouis donc de la volonté du mouvement associatif de se doter d'une instance représentative. Il nous faut en effet un forum de concertation permanente, sur toutes les questions où les associations peuvent nourrir le débat démocratique. Le Conseil national de la vie associative pourrait, de façon complémentaire, apporter aux pouvoirs publics son expertise sur la vie des associations. »⁵⁷

Sur le plan politique, ces assises réinscrivent le soutien de l'État au monde associatif dans la perspective du développement de la démocratie participative, actant le constat d'un engagement bénévole davantage « post-it » (Ion, 1997). Mais cette dynamique vient également acter un phénomène plus profond et positionne le monde associatif comme un espace économique dont l'État se veut le garant et le soutien.

3. De l'État pilote à l'État partenaire (2001-2015)

La séquence ouverte par les assises de 1999 et les célébrations du centenaire de la loi 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 ouvre la possibilité d'envisager plus nettement des rapprochements, pour certains acteurs en tout cas, entre le monde de l'économie sociale et solidaire (ESS) et le monde associatif. D'une politique de soutien et d'accompagnement au monde associatif, on glisse progressivement à 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 d'accompagnement. Dans chaque département, ces DLA proposent aux associations employeuses de bénéficier gratuitement d'un accompagnement en vue de « consolider leur modèle économique et pérenniser leurs emplois ». La personne chargée de mission DLA réalise un diagnostic relatif à la situation d'une association et propose le cas échéant une formation ou une prestation de quelques jours visant à aider la structure à se consolider. Ces missions d'accompagnement sont confiées à un consultant intervenant sur de nombreux aspects (gestion, projet associatif, modèle économique, communication, ressources humaines, etc.) (Cottin-Marx, 2017, p. 558). Centrés sur l'emploi et la professionnalisation, les DLA se distinguent de l'existant en matière de soutien à la vie associative tout en s'y intégrant. Évoquées précédemment, les MAIA mettent en réseau des centres de ressources qui peuvent aussi bien être des DLA, les partenaires des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD),

⁵⁶ Présentation du colloque par Hugues Sibille.

⁵⁷ Discours de Lionel Jospin (Premier ministre) en ouverture des assises.

les délégués du défenseur des droits, les maisons des associations et les tiers de confiance de l'URSSAF. La MAIA joue de ce fait un rôle de coordination et d'information sur ces centres de ressources, qui constitue une brique importante de l'action de l'État dans ce domaine. Avec plus ou moins de succès en fonction des départements, on tente ainsi progressivement d'articuler ce qui relève de l'emploi (DLA), et qui se développe, et ce qui relève du bénévolat. Afin de répondre aux besoins croissants d'information des bénévoles associatifs, notamment des petites structures, les pouvoirs publics créent des centres de ressources et d'information des bénévoles. Initialement dédiés au mouvement sportif, ces centres ont vu leur champ d'intervention étendu à l'ensemble des associations à la suite de la conférence sur la vie associative de 2006. Les CRIB assurent la primo-information et l'orientation des bénévoles, des missions de conseil (gestion, statuts, etc.), des temps de formation (juridique, comptable, etc.) et de l'accompagnement des bénévoles⁵⁸.

Ces nouveaux outils appellent de nouvelles modalités de dialogue, car, pendant que l'État réoriente la logique du soutien vers l'emploi, les associations se structurent davantage à travers la CPCA. Celle-ci va d'ailleurs plaider pour le développement d'un nouveau format : les conférences de la vie associative. La première, qui se déroule en 2006, aborde des questions renvoyant prioritairement à la question des relations entre l'État et les associations : spécifier la place des associations dans le dialogue civil ; consolider les relations contractuelles ; mieux accompagner et reconnaître l'activité bénévole. Cela va aboutir au fait de consolider la place des associations dans les processus de concertation et de délibération : une circulaire invitant les ministres à consulter les associations lorsqu'ils préparent des projets de lois et de règlements qui les concernent ; une meilleure représentation des associations au Conseil économique et social et dans les conseils régionaux. Mais cela va également faire prendre conscience de la nécessité de développer des outils d'observation et d'évaluation communs entre l'État et les associations qui permettent de nourrir la discussion et la co-construction d'un diagnostic partagé. Il va donc être proposé de « développer la connaissance statistique de la vie associative » ou de « mettre en ligne un répertoire national des associations »⁵⁹. Cela va nourrir, en 2009, la deuxième conférence de la vie associative qui tente de réaffirmer les besoins d'accompagnement et de reconnaissance mutuelle comme constituant les deux pôles du soutien au monde associatif. On cherche à développer des outils permettant une meilleure valorisation des associations (une valorisation comptable mieux adaptée pour les associations avec la mise en place d'un plan comptable spécifique), mais on y ajoute la nécessité de reconnaître l'engagement associatif (la mise en place d'un référentiel de compétences pour la reconnaissance de l'engagement) en lien avec l'affirmation des politiques de jeunesse comme promotion des engagements (service civique, Erasmus, etc.).

⁵⁸ Depuis 2017, les CRIB peuvent même apporter du soutien sur le fonctionnement de l'association et accompagner des projets innovants. Ils sont aujourd'hui fusionnés avec le label « Guidasso ».

⁵⁹ Ces mesures sont proposées lors de la première conférence de la vie associative en janvier 2006.

ENCADRÉ 3. Du CNVA au HCVA

Autre élément marquant de la période récente, la transformation en 2009-2010 du CNVA en HCVA (Haut Conseil à la vie associative). L'objectif principal de cette nouvelle instance de consultation, à la composition beaucoup plus resserrée, était de fonder sa légitimité sur l'expertise plus que sur la représentation⁶⁰. Le Haut Conseil peut proposer toutes les mesures utiles au développement de la vie associative, formuler des recommandations en vue d'améliorer la connaissance des réalités du secteur associatif, recueillir et mettre à disposition les données territoriales, qualitatives et quantitatives existant sur le secteur associatif et établir tous les deux ans un bilan de la vie associative. Il peut également être saisi « par au moins cent associations couvrant au moins trois régions et ayant un objet statutaire comparable sur toute question intéressant l'ensemble des associations »⁶¹.

Présidé par le Premier ministre, le Haut Conseil est composé de :

- vingt-cinq membres ayant une expérience avérée de la vie associative. Ces membres sont nommés pour une durée de cinq ans par arrêté du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé de la vie associative ;
- cinq personnalités qualifiées en raison de leurs compétences respectivement en matière de droit, de fiscalité, d'économie et de gestion, de sociologie et de ressources humaines, nommées pour cinq ans dans les mêmes conditions, sans considération de leur éventuelle activité associative ;
- trois représentants des régions, des départements et des maires de France ;
- un député et un sénateur. En outre, il y aura également un représentant (voix consultative) des ministres chargés de la jeunesse et de la vie associative, du budget, de la cohésion sociale, de la culture, de l'économie, de l'éducation nationale, de l'environnement, de l'intérieur, de la justice, de la santé, des sports, de la ville.

Le Haut Conseil à la vie associative se réunit au moins deux fois par an en séance plénière.

Ses membres sont nommés par arrêté du Premier ministre depuis 2011.

L'affirmation de ce besoin de recherche, d'expertise et d'observation constitue une dimension importante des débats autour de l'accompagnement et du soutien au monde associatif par exemple sur les modèles socioéconomiques des associations (Renault-Tinacci, 2021). À la suite de la seconde conférence de la vie associative s'est ouverte une période davantage marquée par des rapports et des expertises visant à repositionner le monde associatif au regard de l'affirmation du monde de l'économie sociale et solidaire et dans un contexte de décentralisation croissante (loi NOTRE, création des nouvelles régions, etc.). En 2009, le Premier ministre confie à Francis Vercamer, député du Nord, une mission sur l'économie sociale et solidaire. Le rapport, rendu en avril 2010 au ministre chargé de la vie associative, aborde les questions concernant non seulement les associations et fondations, mais également les autres acteurs de l'économie sociale, les coopératives et les mutuelles. En juin 2012, l'Assemblée nationale publie un livre blanc intitulé « Libérer les générosités associatives » rédigé par Muriel Marland-Militello, députée des Alpes-Maritimes. Ce rapport aborde aussi bien la générosité financière que l'engagement bénévole. En 2013, la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, Valérie Fourneyron, charge le sénateur Claude Dilain et le préfet Jean-Michel Duport de réunir un groupe de travail pour réviser la charte des engagements réciproques, et notamment y associer

⁶⁰ Un certain nombre de responsables politiques déniaient aux membres issus des associations un caractère représentatif.

⁶¹ Décret n° 2011-773 du 28 juin 2011 relatif au Haut Conseil à la vie associative.

les collectivités territoriales. En novembre 2014, une commission d'enquête présidée par le député Alain Bocquet a rendu son rapport sur « les difficultés du monde associatif »⁶². En mai 2014, le Premier ministre charge le député Yves Blein d'une mission d'étude des associations en vue d'émettre des propositions de simplification⁶³. L'ensemble de ces travaux, même s'ils soulèvent des questions importantes pour le monde associatif, illustre l'intégration progressive des problématiques du soutien à la vie associative dans ceux de l'ESS plus largement.

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'ESS⁶⁴. Le conseil supérieur de l'ESS se voit délivrer des missions d'évaluation des politiques publiques et hérite de l'élaboration d'une déclaration de principe des entreprises de l'ESS permettant aux acteurs de s'engager sur le fonctionnement des structures (conditions de travail, égalité professionnelle homme/femme, lutte contre les discriminations). Dans les régions, les chambres régionales de l'ESS ont une mission d'observation et de promotion du secteur, ainsi qu'un rôle dans la formation des dirigeants et salariés. Le texte met en place trois leviers d'action pour faciliter le développement de l'ESS dans les territoires : les pôles territoriaux de coopération économique, les contrats de développement territorial pour les collectivités du Grand Paris et la participation renforcée des collectivités locales dans le capital des sociétés coopératives d'intérêt collectif.

Ce faisant, la loi du 31 juillet 2014 est venue renforcer les logiques à l'œuvre dans les années précédentes, notamment à travers le développement continu du DLA grâce à un soutien économique conséquent du Fond social européen (FSE), des collectivités et de la Caisse des dépôts⁶⁵. Ce dispositif se voit reconnaître un rôle d'accompagnement central auprès des structures de l'ESS, et en premier lieu auprès des associations loi 1901, présentées comme étant « créatrices d'emploi et engagées dans une démarche de consolidation ou de développement de leur activité. » (Cottin-Marx, 2017, p. 558). Corollaire de ce « recentrage » sur l'emploi, les politiques de soutien à la vie associative portées historiquement par le ministère en charge de la jeunesse et des sports s'étiolent. À l'inverse, le DLA, qui dépend du ministère en charge de l'emploi, s'est installé dans la durée et a vu ses crédits confirmés d'année en année. Cela amène plusieurs auteurs à soutenir l'idée que la tendance globale de l'État à partir de 2015 consiste à

⁶² Le rapport contient 59 propositions articulées autour de quatre axes :

- conforter la place des associations dans la cité ;
- sécuriser le financement des associations ;
- soutenir l'emploi et le bénévolat associatifs ;
- améliorer la connaissance du monde associatif.

⁶³ Ce rapport, remis en janvier 2015, comporte 50 propositions réparties en trois grands thèmes.

- renforcer et renouveler la gouvernance de l'action publique envers les associations ;
- redéfinir le champ de la commande publique, considéré trop extensif, pour mieux définir le champ du « hors marché » ;
- renouveler la fiscalité des associations.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Environ 25 millions d'euros par an.

« soutenir et à s'intéresser plus aux associations pour leur rôle économique et la charge en emploi dont elles sont porteuses que pour leurs projets et leur utilité sociale » (Cottin-Marx, 2017). Même s'il faudrait nuancer cette position au regard des tentatives de développement d'une politique ambitieuse en matière de vie associative ou des formes de soutien qui ont été développées dans la période plus récente de la crise sanitaire, il n'en reste pas moins que le soutien à la vie associative est marqué par une tendance profonde de repli de l'État au profit des collectivités.

4. Faire évoluer la politique de soutien au monde associatif : des tentatives de rénovation (2016-2021)

Le 9 novembre 2017, le Premier ministre Édouard Philippe, et le ministre de l'éducation nationale ont exprimé leur volonté de constitution d'une politique ambitieuse et structurée de soutien à la vie associative et un partenariat renouvelé à l'égard du secteur, et qui serait co-construite avec les têtes de réseaux et des spécialistes de ce dernier (institutionnels ou académiques). Trois ambitions dans ce cadre ont pu être relevées : le développement d'une société dite de l'engagement et du bénévolat, une volonté plus forte de soutien à destination des associations et enfin « la mise en œuvre plus générale d'une politique de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations afin qu'elles puissent mieux répondre aux mutations qui les touchent ». Le collectif multi-parties prenantes a étudié sur cette base 58 propositions. Sur cette base, le Mouvement associatif a rendu le 8 juin 2018 un rapport au Premier ministre. Le Mouvement associatif a ainsi souligné trois enjeux dans cet appel à la définition d'une politique ambitieuse pour la vie associative et un partenariat renouvelé entre pouvoirs publics et associations : la mise en œuvre de mesures rapides pour soutenir le monde associatif, la reconstruction du dialogue société civile administration/politique et, enfin, la structuration de long terme d'une réelle politique associative. Le rapport met en évidence les besoins et les lacunes dans l'accompagnement du secteur associatif (notamment la proposition 34).

Après l'analyse de l'existant et la validation de l'objectif opérationnel, un groupe de travail initié par la DJEPVA se réunit à nouveau, mais spécifiquement sur cette question d'octobre 2019 à janvier 2020 pour décliner l'objectif fixé au travers d'un nouveau dispositif : AVAL. Expérimentés au niveau territorial entre juillet 2020 et janvier 2022 sur les régions Centre-Val de Loire, Hauts de France et Nouvelle-Aquitaine, le nouveau dispositif a vocation à : « garantir un accès gratuit et de proximité et permettre une meilleure lisibilité du nouveau réseau de l'appui aux associations », à « renforcer les acteurs de l'appui » notamment du point de vue de leur modèle économique, sur la base d'une co-construction d'« une nouvelle stratégie territoriale de l'appui aux associations visant à valoriser les dynamiques associatives et à faciliter les synergies ».

L'objet final est donc que chaque association, même la plus petite, puisse sur son territoire, même le plus éloigné d'un centre urbain, trouver près de chez elle un endroit pour répondre à ses questions afin de se renforcer et éventuellement de mutualiser des actions dans le cadre d'un parcours d'accompagnement clarifié et visible. Il est composé de structures locales diverses (mairies, institutions, associations ...) qui accueillent, orientent, informent et accompagnent toute personne désireuse de s'informer ou investie dans la vie associative - bénévoles, dirigeants associatifs, porteurs de projet, collectivités - quels que soient le domaine d'intervention et le territoire d'implantation. Le service proposé dans ce cadre est accessible à tous, sans condition, selon le principe d'universalité.

L'expérimentation donne naissance à Guid'Asso en 2021 : préfiguré dans les trois premières régions expérimentatrices, puis déployé fin 2022, le réseau couvrira très prochainement toute la métropole (excepté la Corse et l'Île-de-France) et se lance en outre-mer (La Réunion et Mayotte). La mobilisation élargie de l'écosystème territorial *via* la mise en place d'instances de gouvernance régionales et départementales implique une co-construction progressive et adaptée à la temporalité de chaque région.

Les différents acteurs impliqués dans le réseau Guid'Asso sont liés par des engagements réciproques. Par cet engagement, ils doivent participer de façon collective et régulière à la vie du réseau, apportant leurs contributions, leurs compétences et leur soutien aux autres membres du réseau et participant à l'amélioration continue de ce dernier, favorisant *a priori* le développement de la vie associative en région. Si le projet du réseau Guid'Asso est de s'inscrire dans une dynamique de co-construction en évolution permanente, il doit s'adapter aux réalités associatives du terrain et aux attentes des acteurs qui le composent : une dynamique sur laquelle il sera nécessaire de capitaliser sur le long terme en relevant ses atouts tout comme ses limites.

Chapitre 3. Vers une typologie des formes et dynamiques relationnelles du soutien au monde associatif

Soutenir, accompagner, appuyer, outiller sont autant de termes mobilisés aujourd'hui 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 » 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'il y 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.

La mise en œuvre du soutien de la vie associative française par les pouvoirs publics – et en tant que politique publique – fait l'objet de peu d'analyses, à l'exception de travaux institutionnels⁶⁶, de notes publiées par des collectifs d'acteurs⁶⁷ ou de littérature académique focalisée sur un dispositif particulier d'accompagnement comme le dispositif local d'accompagnement (Cottin-Marx, 2017). Au cours de cette enquête exploratoire, nous voulions nous intéresser à la manière dont l'État, au niveau national, pratique le soutien – même à distance – et en cerner la forme. Mathieu Hély (2009) rappelle combien l'influence et le niveau de régulation (aménagement de l'offre, répartition des ressources financières et contrôle [Lafore, 2010]) exercés sur les associations sont « variables » et dépendent de la forme des financements, des administrations publiques et de leur proximité avec le secteur associatif. Afin de prendre en compte l'ensemble des formes d'accompagnement et d'appui des pouvoirs publics à l'égard du monde associatif, nous avons choisi de mobiliser le terme de « soutien ».

La particularité de notre objet – le soutien des associations au niveau national – est qu'ici, l'accompagnement se fait très rarement au contact direct d'une association, mais davantage en faisant appel à des intermédiaires – et non en passant par les services étatiques déconcentrés. On pourrait parler en ce sens, si ce n'est de gouvernement à distance (Epstein, 2005), de soutien à distance en ce que l'action des ministères et organismes d'État est, en dehors du soutien financier, généralement externalisée.

Par ailleurs, cet accompagnement s'entremêle aux formes de la régulation induite par les pouvoirs publics auprès du secteur et aux modalités de contribution du secteur à la fabrique des politiques publiques ministérielles.

⁶⁶ Rapport « Évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative », octobre 2009.

⁶⁷ « Évolution de l'accompagnement des structures associatives : constats, besoins et pistes de réflexions », note du 10 juillet 2017 publiée par le G10.

1. Éléments de cadrage

L'organisation du soutien à la vie associative au niveau national : quelques tendances

À des fins descriptives, plusieurs tendances méritent ici d'être notées.

Il existe des bureaux/délégations « métiers » et des bureaux non spécialisés

Certains services ont une orientation transversale, c'est-à-dire que même si elle s'inscrit dans un secteur en particulier (santé, solidarité internationale, intégration), c'est bien l'entrée vie associative qui prime. Il est possible de citer à titre illustratif le bureau des associations du ministère de la transition écologique et solidaire, ou le bureau vie associative – pôle logement et vie sociale à la direction des politiques familiales et sociales de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Dans d'autres cas, il s'agit de services ou de bureaux que nous qualifions de « métier », c'est-à-dire dans lesquels la vie associative est le moyen par lequel est poursuivie une finalité politique autre. Prenons en exemple le bureau des pratiques amateurs du ministère de la culture, qui a pour objectif « d'offrir de la ressource et de faciliter la rencontre des artistes et des œuvres sur la dimension culturelle pour les amateurs ». Ainsi, une partie du poste des agents rattachés à ce bureau peut être dédiée à la relation « avec les partenaires associatifs ».

Les ministères ont des interlocuteurs « d'importance » dans la plupart des cas avec une relation individualisée avec les associations

Le public associatif des ministères est généralement celui des confédérations et fédérations et des grandes associations, sauf pour le CGET (devenu Agence nationale de la cohésion des territoires [ANCT] au cours de l'étude) qui dans ce cas fait figure d'exception et donc le public est plus largement composé de petites et moyennes associations. Ensuite, qu'il s'agisse de bureau transversal vie associative ou de bureau métier lié aux politiques sectorielles, la relation aux associations est gérée de manière bilatérale. Le suivi des associations est réalisé sur mesure, c'est-à-dire selon les besoins et les demandes particulières des organisations, par les bureaux, missions ou divisions publics. Ces derniers apportent des conseils aux associations : le plus souvent en lien avec une procédure dont ils ont la charge (appels à projets, labels, agréments).

Ce fonctionnement bilatéral et la concentration du dialogue vers un (ou quelques) interlocuteurs associatifs – souvent souhaités par les directions des ministères – peuvent induire un effet de monopole c'est-à-dire une forme d'exclusivité dans la relation du tissu associatif aux administrations/opérateurs de l'État (c'est le cas par exemple de Coordination Sud pour la solidarité internationale). Ce phénomène peut avoir pour conséquence de lisser les éventuelles voix dissidentes au sein du champ. Ainsi, même lorsqu'il existe des désaccords au sein de la coordination, ces dernières sont invisibilisées pour le ministère des affaires étrangères et l'Agence française de développement. À l'inverse, cet effet de monopole permet aussi de renforcer la fonction de plaidoyer des têtes de réseau (Coordination Sud par ex).

Il faut retenir l'importance jouée par les fédérations et les grandes associations dans la politique même de soutien et d'accompagnement des différents ministères et organismes d'État : qu'il s'agisse par exemple de la solidarité internationale ou de la branche famille de la CNAF, les fédérations sont financées pour améliorer sur le terrain le développement de la vie associative et pour œuvrer à sa structuration et

encouragées à le faire. On retrouve l'idée d'un État stratège (Epstein, 2005) qui pilote à distance les fonctions opérationnelles du soutien à la vie associative, mais qui garde la main sur les orientations stratégiques, et ce de manière indifférenciée selon les secteurs.

Un fonctionnement en silo entre acteurs publics de plus en plus marqué

Une sociologie des réseaux nous indique enfin que tous les ministères – par le biais des bureaux et missions étudiés – n'entretiennent pas des liens de même nature et des échanges de même intensité avec les têtes de réseau associatives. Par ailleurs, si certains ont l'habitude d'œuvrer ensemble (le CGET, devenu ANCT) et la DJEPVA au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, le ministère de l'intérieur et le ministère de la transition écologique, d'autres sont plus isolés dans l'écosystème et maîtrisent peu les dispositifs nationaux de soutien à la vie associative : c'est le cas de la direction générale des outre-mer au ministère des outre-mer. Il en va de même pour les associations : si certaines émergent à tous les guichets ou presque (comme la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France), d'autres restent exclusivement sur leur entrée sectorielle (dans l'environnement par exemple). Enfin, on distinguera les ministères (ou directions) historiquement très reliés à la représentation associative intersectorielle qu'est le Mouvement associatif (comme la DJEPVA ou le ministère des sports), ceux qui entretiennent avec lui des liens récents (comme le ministère de la transition écologique), et ceux qui n'ont aucun lien avec lui ou ne le connaissent pas (les deux bureaux rencontrés au sein du ministère de l'intérieur par exemple). L'enquête montre également une forme de délitement – involontaire – des liens entre la coordination interministérielle des politiques publiques à l'égard de la vie associative portée par la DJEPVA et d'autres directions ministérielles avec lesquelles elle avait encore, il y a plusieurs années, des échanges et des rencontres multiples. La solidarité internationale (Agence française de développement [AFD] et ministère des affaires étrangères et de l'Europe) ou encore la direction générale de la santé (DGS) du fait de sa réorganisation ont fortement insisté sur ce point.

Le soutien financier de l'État en faveur des associations

Ce chapitre s'appuie principalement sur le « jaune⁶⁸ » associatif⁶⁹ ainsi que sur l'annexe au projet de finances pour 2024⁷⁰ intitulé « Effort financier de l'État en faveur des associations ».

⁶⁸ « Le document budgétaire "jaune" institué par l'article 41 de la loi de finances pour 1962 vise à assurer l'information du Parlement relative au financement des associations en présentant la liste des subventions accordées aux associations. Initialement publié tous les deux ans, il est édité par le ministère du Budget selon une périodicité annuelle depuis l'adoption de l'article 186 de la loi de finances pour 2009. » [www.associations.gouv.fr]

⁶⁹ Analyser statistiquement le jaune associatif est délicat, notamment pour évaluer l'évolution du soutien de l'État aux associations tant son format diffère d'une année à l'autre. Certaines données – par exemple sur le financement de l'État selon le département – n'existaient pas encore en 2010. Si des tendances peuvent être retenues, les chiffres sont à manipuler avec prudence.

⁷⁰ Le rapport s'appuie sur les données de 2023. Nous prenons ces données comme référence au regard de notre terrain.

**TABLEAU 4. RÉPARTITION DES VERSEMENTS AUX SIÈGES DES ASSOCIATIONS
OU À LEURS ÉTABLISSEMENTS PAR TYPE DE FLUX FINANCIER**

Type de flux financier	Nombre de versements	Répartition en %	Montant en M€	Montant en % du total	Montant moyen en €
Subventions	77 301	70,6	8 515	77,3	110 155
Prestations de service	25 949	23,7	491	4,5	18 918
Autres flux	6 253	5,7	2 007	18,2	320 923
Total	109 503	100,0	11 013	100,0	100 570

Lecture : 70,6 % des versements aux associations au niveau des programmes sont des subventions et leur montant représente 77,3 % de l'ensemble des montants versés, soit 8,5 milliards d'euros.

Source : « Effort financier de l'État en faveur des associations », annexe au projet de loi de finances pour 2024.

Le versement (subventions, prestations de services et « autres flux » confondus) aux associations sur l'année 2022 représente 11 milliards d'euros avec une moyenne de 100 570 euros de versement à une association (ou l'un de ses établissements) et une médiane à 6 000 euros. 70,6 % des versements sont réalisés sous la forme d'une subvention, pour 77,3 % du volume total (cette part est en baisse relativement aux autres types de flux). À périmètre constant, c'est-à-dire sur les trois dernières années, le montant total des versements par voie de subventions aux associations est en augmentation depuis 2020 (7,3 milliards en 2020, 8 milliards en 2021, 8,5 milliards en 2022). Le montant moyen par subvention, lui, est stable sur les trois dernières années (110 133 en 2020, 109 113 en 2021, 110 155 en 2022). Il faut également noter que 72,1 % de l'ensemble des versements aux associations au niveau des programmes sont constitués de montants inférieurs à 20 000 euros (tableau 5).

**TABLEAU 5. RÉPARTITION DES VERSEMENTS DE SUBVENTIONS AUX SIÈGES DES ASSOCIATIONS OU
À LEURS ÉTABLISSEMENTS PAR TRANCHE DE MONTANT VERSÉ**

	Nombre de subventions	Montant en M€
Moins de 1 000 €	2 549	1,4
de 1 000 € à 2 000 €	8 997	11,4
de 2 000 € à 3 000 €	6 815	15,2
de 3 000 € à 4 000 €	5 381	17,3
de 4 000 € à 6 000 €	8 004	37,7
de 6 000 € à 10 K€	8 634	64,6
de 10 K€ à 20 K€	11 304	151,2
de 20 K€ à 50 K€	10 717	327,3
de 50 K€ à 100 K€	5 378	362,6
100 K € à 500 K€	6 094	1374,3
Plus de 500 K€	3 428	6152,1
Total	77301	8515,1

Lecture : 8 997 versements compris entre 1000 et 2000 euros ont été effectués en 2022.

Source : « Effort financier de l'État en faveur des associations », annexe au projet de loi de finances pour 2024.

Les périmètres ministériels étant soumis à de fortes variations, la segmentation des versements est indiquée par mission. Autrement dit, plusieurs ministères peuvent contribuer à une même mission de politiques publiques : ainsi en 2022, c'est la mission « égalité des territoires » qui figure en tête du classement du soutien au monde associatif par voie de subventions avec 2 237,1 millions d'euros, suivie de la mission « enseignement scolaire » avec 1 165,3 millions d'euros puis 981 millions d'euros pour la mission « immigration, asile et intégration ». Concernant le nombre de versements – et le nombre d'associations touchées –, ce sont les missions « sport, jeunesse et vie associative », « politique des territoires » et « enseignement scolaire » qui arrivent en tête. Les deux premières missions le sont également du point de vue du nombre de versements par voie de subventions.

Les associations basées en Île-de-France sont celles qui reçoivent le volume financier le plus important, soit 41 % du montant total. L'Île-de-France est également le territoire auquel le plus grand nombre de versements est destiné, soit 19,1 % de l'ensemble. Ceci s'explique par la surreprésentation des sièges d'associations nationales et de têtes de réseau présentes sur le territoire, susceptibles de redistribuer ces fonds à leur réseau. Les Outre-mer reçoivent 2,5 % du montant total versé aux associations.

Au moyen de dispositifs fiscaux – attachés au programme 163 du projet de loi de finances (PLF) « jeunesse et vie associative », c'est-à-dire de manière indirecte – l'État contribue également au soutien de la vie associative à hauteur de 2 milliards d'euros (en baisse en 2021).

Le ministère en charge de la vie associative (aujourd'hui le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse) apporte un appui aux têtes de réseau et aux coordinations à hauteur de 7,5 millions d'euros (en 2021) et il œuvre à la structuration du monde associatif au moyen des 37,4 millions d'euros versés au FONJEP à destination des associations en 2022. Sur les territoires, 10,4 millions d'euros sont dédiés aux organisations de jeunesse et d'éducation populaire agréées. En 2021, le ministère a également abondé le FDVA à hauteur de 8 millions d'euros pour le volet historique de « formation bénévole » et de 47 millions d'euros pour le volet « fonctionnement et innovations » en provenance de l'ancienne réserve parlementaire en 2021.

2. Étapes de la construction d'une typologie des formes de soutien et de relations au monde associatif par les pouvoirs publics

L'objectif au cours de ce chapitre est de fournir une typologie des politiques publiques de soutien au niveau national en croisant les dimensions propres à l'analyse des politiques publiques et les dimensions propres au soutien du secteur associatif. Aussi, nous l'approchons par le truchement de cinq dimensions relatives aux politiques publiques :

- le contenu du soutien défini comme un ensemble d'éléments matériels (textes juridiques), budgétaires et d'actes administratifs (processus par exemple) ;
- les objectifs : chaque bureau ministériel développe une politique propre à l'égard du secteur 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 celles spécifiques à l'accompagnement du secteur présentées dans les travaux du G10 relatifs à l'accompagnement. Les types de métiers dans l'accompagnement y sont mis en évidence (voir p. 30 de ce rapport) :

- l'animation, caractérisée par l'accueil, l'information, l'orientation des acteurs ou encore la mise en réseau. Les acteurs participent ainsi « à la circulation des pratiques et initiatives » ;
- le développement des compétences, rattaché à la formation, ou d'échanges de bonnes pratiques ;
- le conseil, appréhendé en quatre segments spécialisés (fonctionnel, sectoriel, en management et organisation, stratégique) ;
- l'objectivation des résultats qui a pour but de « montrer ce que l'association a produit ».

Les types d'expertises sur lesquels va porter l'accompagnement sont également exposés. On y retrouve notamment les approches sociologiques, sectorielles, territoriales, fonctionnelles, politiques, organisationnelles et stratégiques (sans que ces dernières ne soient finement décrites). Dans les modalités de réalisation de l'accompagnement peuvent être décrits les profils des intervenants, le financement de l'accompagnement, la forme spatiotemporelle de l'accompagnement ou encore la dimension collective ou non de l'appui. Enfin, la partie du cycle de vie de l'association à laquelle s'adresse l'accompagnement (amorçage, consolidation, changement d'échelle, transformation, urgence pour la survie de l'association, clôture/dissolution). Une partie de ces notions sera appropriée et adaptée aux formes de soutien réalisé par les pouvoirs publics au niveau national. À partir de ces deux grilles de lecture, il s'agit pour nous de décrire la fabrique de cette politique de vie associative « impensée et en train de se faire ». La première étape a été d'appréhender l'orientation des différentes politiques publiques et, par ce biais, la place laissée au secteur associatif : est-il le moyen par lequel la politique publique se décline ? Est-il l'objet de la politique en elle-même ? Ou s'agit-il d'une recombinaison des deux ?

Comprendre les orientations de la politique à destination du monde associatif

Les associations peuvent être le moyen d'une politique publique, c'est-à-dire qu'elles contribuent au déploiement des politiques publiques soit en étant financées pour organiser des activités permettant la mise en œuvre d'une politique publique particulière, soit en participant directement au programme sans contrepartie financière (expertise ou plaidoyer par exemple). Des écoles, des collectivités territoriales voire des entreprises lucratives peuvent également être le moyen d'une politique. Le soutien au secteur se fait généralement de manière non formalisée et n'apparaît pas comme un objectif de la politique publique.

Les associations peuvent également faire l'objet d'une politique spécifique. Cette dernière cherche alors à développer le secteur (appréhendé par le statut) au moyen de dispositifs transversaux. C'est notamment le cas de la DJEPVA, sur laquelle repose la coordination interministérielle autour de la vie associative. Le soutien est alors formalisé et constitue un objectif de la politique publique.

Notre analyse montre que dans de nombreux bureaux ministériels, il existe un rapprochement des deux.

Souvent, le secteur associatif devient « objet » de façon secondaire afin d'être un « moyen » plus robuste pour le développement de la politique publique (sectorielle ou non). L'orientation de la politique et de la place donnée aux associations joue également sur l'organisation étatique elle-même. Ainsi, lorsque le secteur associatif constitue l'objet (ou l'un des objets) de la politique publique, un bureau dédié à son soutien ou une personne en charge (fonction) lui sera dédié.

TABLEAU 6. ORIENTATION DE LA POLITIQUE À DESTINATION DU SECTEUR ASSOCIATIF

Orientation de la politique	Bureau ou service ministériel ou organisme d'État	Bureau dédié ou fonction
<ul style="list-style-type: none"> Moyen de la politique 	Ministère de la défense, bureau, bureau de l'action pédagogique et de l'information mémorielle	Non
<ul style="list-style-type: none"> Rapprochement moyen/objet 	Ministère des affaires étrangères – bureau des OSC / AFD / Ministère de la culture – bureau des pratiques amateurs / Ministère de l'intérieur – bureau de la prévention routière / Ministère de la transition écologique / Ministère de l'intérieur – sous-direction de l'accueil des étrangers CNAF / ministère des Outre-mer/ ministère du travail – délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle / CGET	Fonction majoritaire
<ul style="list-style-type: none"> Objet de la politique 	Ministère de l'intérieur – bureau des cultes/ ministère des finances / ministères des affaires sociales et de la santé – direction générale de la santé / DJEPVA – bureau de la vie associative	Fonction majoritaire ou bureau dédié

Source : Renault-Tinacci, Porte, 2024.

Interroger la nature du soutien développé par les pouvoirs publics

Les quatre objectifs de développement de la vie associative présentés dans cette partie ont servi à l'élaboration de la typologie finale. Leur qualification émane du travail d'analyse réalisé à partir des matériaux recueillis. 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. Cela peut être du point de vue de son modèle socioéconomique, de sa gouvernance par exemple. On y retrouve l'accueil information qui permet par exemple à une 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]). Il recouvre aussi le soutien à l'émergence, étant entendu que celle-ci désigne une combinaison nouvelle d'éléments sociaux, organisationnels ou économiques dans le cadre du déploiement d'activités, ou de projets au sein du monde associatif et qui peuvent permettre d'éventuels changements à une échelle donnée (nous reprenons ici partiellement l'acception durkheimienne holiste

présentée dans les règles de la méthode sociologique).

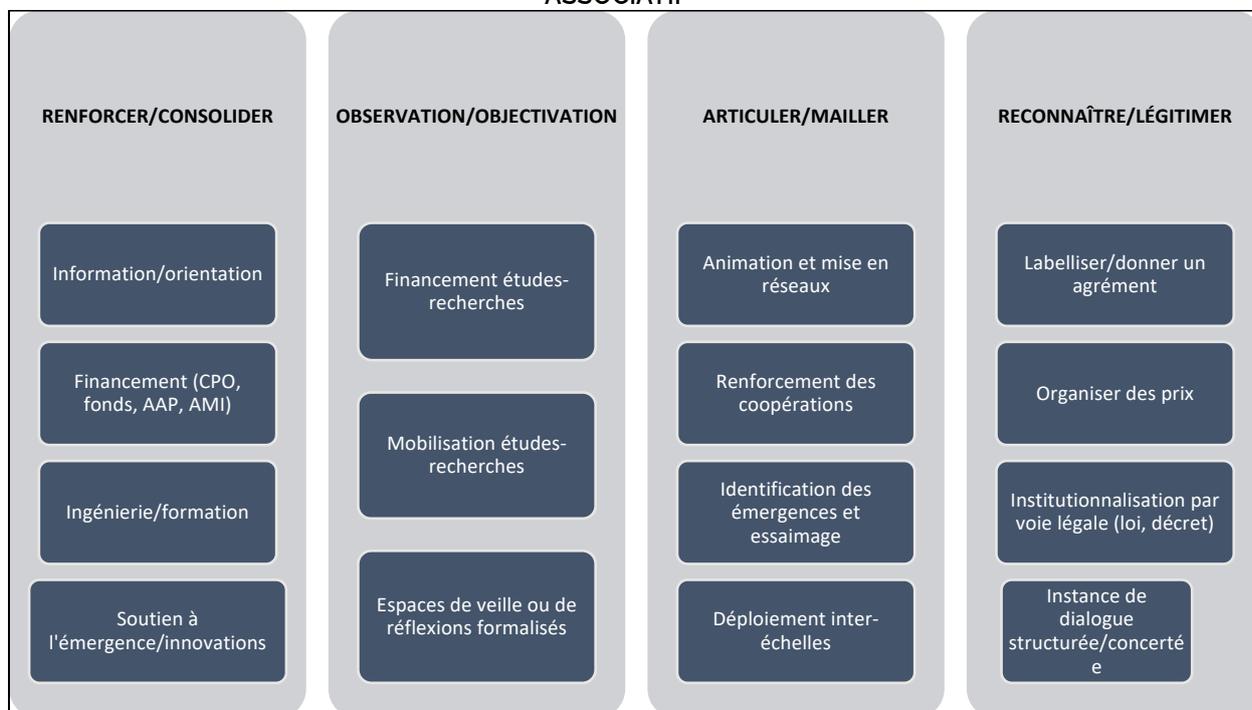
Le deuxième objectif, « articulation/maillage », relève davantage de la circulation des informations et des pratiques tout en permettant les coopérations interacteurs (publics, privés lucratifs et non lucratifs), et ce à différentes échelles de politiques publiques. Cela regroupe plusieurs types d'appui comme l'animation et la mise en réseaux tout en facilitant les rencontres et l'interconnaissance, l'échange de pratiques et d'initiatives au moyen par exemple de l'organisation d'événements ou de séminaires. L'autorité publique qui œuvre à une meilleure articulation des acteurs permet par ce biais le déploiement (du national vers le local, ou du local vers le national) de pratiques ou de projets, ou encore l'essaimage d'expérimentations. L'identification des innovations 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 socioéconomiques 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. Ont été écartés de cette dimension les organismes d'état ou bureaux ministériels pour lesquels la démarche n'est qu'embryonnaire ou informelle. Ces ébauches apparaîtront toutefois dans les différentes monographies.

Le dernier objectif, appelé « reconnaissance/légitimation » recouvre l'ensemble des procédures de reconnaissance des structures associatives, de leur projet (agrément, législation, reconnaissance d'utilité publique [RUP]) ou de leurs activités (labels, prix) par les pouvoirs publics qui, ce faisant, leur confèrent une légitimité à participer à l'intérêt général aux côtés de l'autorité publique et/ou à intervenir dans certaines politiques publiques, les rendant ainsi également légitimes aux yeux de leur public ou de leurs partenaires privés. La reconnaissance des associations a plusieurs finalités : identifier, dans un champ spécifique, des interlocuteurs en charge de représenter ledit champ ou ledit public, exercer une influence et contribuer à la construction des politiques dans ce domaine. Elle permet également de définir les contours d'un champ ministériel : ce qui y est inclus et ce qui en est exclu. La présence d'une instance de dialogue structurée ou de concertation nationale avec les acteurs associatifs constitue dans ce travail un autre indicateur de la légitimité accordée au secteur. Ces instances ont généralement pour objectif de renforcer la cohésion des différentes parties prenantes de la politique publique, mais également de permettre aux partenaires d'être force de propositions ou encore d'être consultés sur d'éventuels changements d'orientations de la politique publique. On retrouve par exemple des instances comme le Comité national de sécurité routière ou le conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ).

Le tableau 7 synthétise ces quatre grands objectifs.

TABLEAU 7 LES GRANDS OBJECTIFS DES POLITIQUES PUBLIQUES DE DÉVELOPPEMENT DU MONDE ASSOCIATIF



Source : Renault-Tinacci, Porte, 2024.

Construire une typologie des formes et dynamiques relationnelles du soutien

La méthodologie par type nous a été particulièrement utile ici, en ce qu'elle permet d'explorer et d'« expliquer les réalités sociales complexes, aider à mieux conceptualiser cette réalité empirique » (Jeanne, 2001). En croisant l'analyse de l'orientation des politiques publiques étudiées (voir *supra*) et des catégories du soutien réalisé par l'État (voir *supra*), nous avons rassemblé les bureaux ou organismes d'État sur la base des plus grands dénominateurs communs⁷¹ permettant leur regroupement. Ainsi, quatre types de soutien au monde associatif ont été mis en évidence.

⁷¹ Inspiré de la méthode des « conditions nécessaires et suffisantes » pour appartenir à une catégorie de Kleiber, dite CNS. Un objet étudié doit posséder certaines qualités pour entrer dans une catégorie ; s'il ne les possède pas, il en est exclu.

TABLEAU 8. TYPOLOGIE DES FORMES DE SOUTIEN À LA VIE ASSOCIATIVE AU NIVEAU NATIONAL

Typologie des formes de soutien au monde associatif	Organismes publics ou bureau ministériel
1 Un soutien multiforme : une relation négociée et réflexive	CNAF DJEPVA – bureau de la vie associative CGET – bureau des partenariats Ministère des affaires étrangères et de l'Europe –AFD- bureau des OSC
2 Un soutien institué et partiel : une relation de compagnonnage	Ministère de la culture – bureau des pratiques amateurs Ministère de la transition écologique et solidaire –bureau des associations Ministère de l'intérieur – bureau de la prévention routière Ministère du travail – délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*
3 Un soutien pour qualifier la légitimité à intervenir du secteur : une relation administrative	Ministère des finances Ministères des affaires sociales et de la santé – direction générale de la santé
4 Un soutien pour renforcer la politique publique : une relation financière intéressée	ministère de l'intérieur – sous-direction de l'accueil des étrangers Ministère des outre-mer Ministère de l'intérieur – bureau des cultes Ministère de la défense – bureau de l'action pédagogique et de l'information mémorielle

Source : Renault-Tinacci, Porte, 2024.

* Ce cas pourrait être intégré dans un groupe d'inclassables.

Afin de construire cette typologie, plusieurs étapes ont donc été suivies :

La première étape a été d'appréhender l'orientation des différentes politiques publiques et la place laissée au secteur associatif en leur sein : le secteur associatif est-il le moyen par lequel la politique publique se décline ? Est-il l'objet de la politique en elle-même ?

La deuxième étape a été l'étude des objectifs de ce soutien à l'égard du monde associatif : que cherche-t-on à soutenir au sein du monde associatif ? Est-ce par exemple l'emploi, le bénévolat ou les partenariats avec le secteur privé lucratif ?

La troisième étape est l'analyse de la façon dont sont pensées les relations avec le tissu associatif au travers du discours des acteurs publics nationaux (au moyen des représentations sociales, des formes prises par la contractualisation avec le secteur, et en étudiant la nature du dialogue).

Au final, la typologie du soutien de l'État aux associations a été élaborée en cherchant à faire tenir ensemble les contenus et pratiques d'accompagnement, la relation État/associations (éléments de coercition et existence d'espaces de négociation et d'initiatives pour les organisations) et enfin le degré de couverture des objectifs des bureaux ou services ministériels quant au développement de la vie associative pour leur périmètre respectif (que cherchent à faire les bureaux ou services considérés en soutenant le monde associatif ?).

Une première lecture montre que l'orientation de la politique est faiblement corrélée à la nature du soutien au monde associatif réalisé au niveau national, à l'exception du type 3 pour lequel les associations ne sont qu'objet de la politique publique. Pour chacun des types, nous allons présenter une ou plusieurs études de cas. Nous considérons l'étude de cas comme une analyse descriptive de données *a priori* non structurées, issues d'un recueil de données empiriques mêlant preuves quantitatives et qualitatives

permettant de « saisir les cas dans leur unicité » (« *capture cases in their uniqueness* », Hammersley et Gomm, 2000, p. 3). Les cas ont été choisis au cours de la réalisation de la typologie, elle-même formalisée de manière inductive. Ils sont présentés en italique dans le tableau 8. Cette démarche souligne un usage aussi bien illustratif de l'étude de cas – renforçant les hypothèses théoriques construites dans la typologie – qu'une analyse *in itinere* permettant de lier différentes variables et d'explorer leurs relations au cours de l'exercice descriptif (et narratif) en écho à la théorisation ancrée (Becker, 2005).

3. Présentation de la typologie

Un soutien multiforme : une relation négociée et réflexive

Le soutien est multiforme, car il recouvre tous les objectifs présentés supra. La relation est négociée et réflexive en ce que la contribution des acteurs associatifs à l'élaboration et/ou au suivi des politiques publiques qui les concernent est déterminante. Ce type est caractérisé par un soutien qui recouvre les quatre grands objectifs présentés supra : consolidation, observation, articulation, reconnaissance. Le soutien au monde associatif recouvre donc l'ensemble des dimensions et vise à la fois à structurer et développer les compétences des associations (kits proposés en ligne ou guides, formations réalisées directement ou prises en charge par des opérateurs associatifs le plus souvent), à les financer, à animer un réseau et à documenter la connaissance sur le secteur. C'est d'ailleurs l'une des particularités de ce type : la production et la mobilisation d'enquêtes et d'études sont 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). Ils mobilisent moins les services d'études internes de leurs organismes qui parfois ne sont pas spécialisés sur l'ESS (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 l'appel d'offres.

Les services ont également la charge d'assurer les dialogues avec les partenaires associatifs *via* des comités et des conseils et certains disposent d'agrèments (comme la DJEPVA). Le secteur est fortement invité à contribuer au cadre de la politique publique au niveau national, même si cela s'adresse surtout aux confédérations ou grandes têtes de réseau. La place du soutien à l'initiative associative y est particulièrement importante : l'AFD a par exemple un dispositif de soutien appelé « dispositif initiative OSC⁷² » qui « reconnaît le droit d'initiative et l'indépendance des OSC » lorsqu'elles proposent des projets à financer.

⁷² Organisation de la société civile.

CAS n° 1 : CNAF – direction des politiques familiales et sociales – pôle logement et vie sociale – pôle vie associative

La Caisse nationale des allocations familiales est un établissement public national à caractère administratif. Elle est financièrement autonome. La CNAF et les différentes CAF territoriales constituent la « branche famille » de la Sécurité sociale. La CNAF pilote le réseau des CAF, elles-mêmes en charge de soutenir les familles par le biais de prestations (financières) légales et en développant une politique publique sociale de soutien aux familles. Il s'agit d'accompagnement de familles en difficulté, allant de l'accueil du jeune enfant à la lutte contre toutes les formes de précarité (intervention sociale). La direction des politiques familiales et sociales de la CNAF est au cœur même de sa mission : soutenir les familles. La mission vie associative, au sein de la direction des politiques familiales et sociales, a pour but de « piloter la vie associative de la branche famille » et de développer des partenariats entre la CNAF et les têtes de réseau associatives. Pleinement inscrite dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées avec l'État pour la période 2018-2022, ce pilotage est décliné sur les thématiques de la petite enfance, de l'enfance, de la jeunesse, du soutien à la parentalité, du logement, de l'inclusion, du handicap, de la grande pauvreté et de la vulnérabilité.

L'objectif des partenariats nationaux avec des réseaux ou des fédérations est de décliner de grands axes d'intervention ayant pour objectif le soutien des têtes de réseau, afin qu'elles-mêmes puissent soutenir et accompagner leurs fédérations départementales qui, elles-mêmes, doivent conventionner et développer des partenariats avec le réseau des CAF tout en les accompagnant pour développer des offres de services en direction des familles. Les conventions de partenariat tissées avec les têtes de réseau sont pluriannuelles et sur des durées parmi les plus longues dans le soutien public au niveau national, allant de quatre à cinq années. Depuis cinquante ans – 1968, date du premier conventionnement de la Caisse avec une association du champ jeunesse –, la CNAF finance les grandes associations agissant au plus près du champ des acteurs de la branche famille. Si le soutien s'adresse à l'origine davantage aux grandes associations de jeunesse, il s'attelle dans les années 1980 à la parentalité, puis au cours des années 1990 au logement et à la grande pauvreté.

En 2018 – juste avant le début de notre enquête – une nouvelle doctrine (de financement) vie associative a été présentée au niveau national. Elle a deux grands objectifs : renforcer, en ce qui concerne les fédérations et les grandes associations nationales « leur rôle et leurs actions de pilotage et d'accompagnement de leurs structures locales affiliées afin de mettre en œuvre le ou les projets retenus par la CNAF », et « offrir un appui au développement et à la structuration des réseaux émergents, notamment afin de construire des relations partenariales avec les CAF à l'échelle départementale ou régionale »⁷³. Deux axes sont donc privilégiés, le premier portant sur l'appui de ces structures aux fonctions d'accompagnement et de soutien de leur propre réseau associatif, le second aidant au développement et à la structuration de réseaux associatifs émergents. Le soutien financier a également vocation à soutenir des expérimentations portées au niveau national par les associations. Il peut être interprété comme un soutien à mi-chemin entre un financement de fonctionnement et un financement de projets. Il s'agit de « faire tourner » l'association tout en se refusant à aller vers un financement global du projet associatif. La mission peut ainsi financer des associations religieuses ou d'un autre champ que celui directement issu de la branche famille.

⁷³ Convention d'objectifs et de financement, annexe à la circulaire n° C2019-013 [\[en ligne\]](#).

« Soutien aux fédérations, mais en mode projet, donc subvention de fonctionnement en mode projet. On leur demande de nous proposer trois projets », nous explique l'une des conseillères en politiques familiales et sociales. Le choix des projets soutenus est fait par une commission d'action sociale composée d'administrateurs. Cette dernière valide également les définitions et orientations politiques présentes dans la COG. La CNAF a aussi soutenu des projets hors CPO proposés par plusieurs têtes de réseau qui ont décidé de mutualiser leurs moyens.

La CNAF enjoint fortement les réseaux des CAF à travailler avec les associations au niveau local et à les conventionner. Pour ce faire, elle leur fournit les conventions nationales, les bilans, la façon dont les structures ont été financées au niveau national de manière à rendre les partenariats visibles et facilement accessibles. La mission organise également des « journées vie associative » nationales de manière à transmettre un maximum d'informations à la fois aux CAF et aux têtes de réseau.

La nouvelle doctrine de financement renforce spécifiquement les dimensions de l'accompagnement aux têtes de réseau en écho aux travaux publiés par le Mouvement associatif sur leurs différentes fonctions (ingénierie, mise en réseau, etc.). L'idée sous-jacente est bien la montée en compétence des associations membres des grands réseaux afin qu'elles puissent proposer des offres de service de meilleure qualité au public des CAF.

« L'idée, c'est de soutenir les réseaux associatifs pour qu'ils viennent en soutien à ces associations pour qu'elles montent en compétence, d'avoir des informations, des formations, d'être mises dans des réseaux associatifs. [...] Toutes ces actions ne peuvent être que du bonus ou apporter une plus-value pour offrir des services. »

La mission, lorsqu'elle fait face à des difficultés avérées de l'association, notamment en termes de gestion, peut être amenée à l'orienter vers d'autres dispositifs tels que le DLA ou encore à la conseiller à la marge à sa demande (sur son projet associatif ou sur une dimension plus technique par exemple), toujours ici dans le cadre d'une démarche de soutien financier de la CNAF envers l'organisation.

« D'être en soutien technique, ou en soutien tout court parce que l'objectif, c'est aussi d'être dans une vraie relation partenariale. Ce n'est pas qu'une convention administrative, quoi. »

La CNAF coordonne également son soutien financier aux grandes têtes de réseau avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la DJPEVA, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ainsi que le CGET (ex-ANCT).

L'organisme de sécurité sociale organise aussi depuis peu des comités partenariaux avec les fédérations dans différents domaines allant du soutien à la parentalité à l'animation de la vie sociale ou à la jeunesse. Il s'agit de construire collectivement une réflexion autour des politiques publiques menées par la CNAF et de devenir « force de proposition auprès des autorités de tutelle » (de la CNAF). Au sein du pôle, de nombreux guides et supports sont mis à disposition des fédérations (guide sur l'inclusion numérique, le handicap ou encore la laïcité). Il s'agit plus généralement de favoriser le lien entre fédérations nationales ou entre départements, de manière formalisée dans ces différents comités partenariaux, mais également dans le cadre d'échanges bilatéraux où les fédérations sont enjointes à se rapprocher des structures agissant dans des champs similaires.

Une volonté de co-construction autour des pratiques évaluatives est en cours de développement au sein de la direction et devrait se renforcer dans les années à venir (voir chapitre 5).

Au niveau des CAF, la transversalité sur la vie associative n'est pas assurée, le financement étant usuellement régi par des bornages thématiques.

(Au niveau local) « il n'y a pas de connaissance de tous les dispositifs mis en place, parce qu'ils n'ont pas le temps, ou parce qu'il n'y a pas de référent [vie associative], parce qu'il y a pas de coordination. »

En synthèse, il s'agit avant tout d'un accompagnement construit autour du soutien financier de la CNAF a des têtes de réseau ayant bien souvent des liens historiques avec la Caisse nationale. Il reste toutefois relativement exhaustif, recouvrant aussi bien l'apport de ressources financières, la mise en réseau, l'apport d'information tout en cherchant à visibiliser l'action des différentes têtes de réseau et leurs associations membres. La politique menée de manière transversale auprès du secteur favorise toutefois la structuration et la montée en compétence des associations accompagnées par les têtes de réseau, renforçant par là même les différentes fonctions de ces dernières. Toutefois, comme dans le cas n°2, soutenir le monde associatif n'est pas une fin en soi, mais un moyen du développement de la politique de la branche famille.

« Nous, dans notre intérêt à nous, branche famille, c'est d'avoir des associations en bonne santé, en meilleure santé possible, pour qu'elles puissent accompagner au mieux les familles. »

CAS n° 2 : ministère des affaires étrangères et européennes – direction générale de la mondialisation, délégation pour la coopération et les relations avec la société civile ; Agence française de développement – département des partenariats – division des organisations de la société civile

La division des organisations de la société civile a pour objectif premier de soutenir les projets d'initiatives des ONG œuvrant dans le secteur de la solidarité internationale. Elle a été créée, il y a plus de dix ans, en reprenant à l'identique les objectifs du bureau qui avait la charge de ce soutien jusqu'à la fin 2008 : la mission pour l'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) au sein du ministère des affaires étrangères et de l'Europe (MAEE). C'est en ce sens qu'il est délicat d'analyser l'appui aux ONG sans prendre en compte la division AFD et la délégation du MAE.

Ces objectifs ont été définis originellement au sein de l'administration centrale dans les années 1990 (à l'initiative du comité interministériel de la coopération internationale et du développement). La mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) au sein de l'ex-direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) avait la charge de toutes les formes de coopération avec les acteurs non gouvernementaux du ministère des affaires étrangères (doctrine en matière de soutien, gestion des enveloppes de subventions aux collectivités territoriales et ONG). Mais le bureau qui s'occupait de la coopération décentralisée a été intégré dans la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales du MAE, conduisant à la création d'une mission focalisée sur l'appui à l'action internationale des ONG par l'arrêté du 8 mars 2006. La MAAIONG a ainsi pour missions principales le suivi du volontariat associatif de solidarité internationale, l'élaboration, en lien avec les autres services du MAE, de la doctrine de soutien aux ONG (contribution en nature et subvention) et l'interface entre la direction générale (DGCID) et les ONG contribuant à la coopération internationale et à l'aide au développement. Avec la réforme générale des politiques publiques en 2007, la compétence de la MAAIONG est transférée début 2009 à l'AFD qui a un contrat d'objectifs et de moyens avec son ministère de tutelle, le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE). La division en charge des organisations de solidarité internationale (OSI) assure en ce sens toujours le pilotage de l'appui de l'État (notamment financier) aux initiatives des ONG au sein de l'AFD ainsi que « le dialogue et la concertation » avec les associations de solidarité internationale françaises. Toutefois, cet appui se fait en grande proximité avec la délégation

pour la coopération et les relations avec la société civile au sein de la direction générale de la mondialisation (DGM) du ministère des affaires étrangères.

Stratégie, reconnaissance et dialogue formel pour le MAE

Cette délégation assure principalement le secrétariat de l'instance appelée Conseil national du développement et de la solidarité internationale⁷⁴ (CNSDI) dans laquelle se retrouvent le ministère des affaires étrangères et de l'Europe (et le secrétariat d'État afférant), des ONG, des collectivités territoriales, des syndicats ainsi que des personnalités qualifiées. Y sont discutés des problématiques liées à l'actualité de zones de conflits comme le développement de projets. Des groupes de travail en parallèle du conseil se réunissent pour réfléchir à des thématiques transversales et prioritaires.

La délégation soutient également les plateformes en région appelées réseaux régionaux multi-acteurs (RRMA) qui ont vocation à rassembler l'ensemble des acteurs (collectivités territoriales, associations, acteurs académiques, entreprises ayant une activité internationale) agissant dans la solidarité internationale au niveau régional. Les RRMA doivent être autonomes vis-à-vis de l'État, même si ce dernier reste le chef d'orchestre dans l'orientation de la structuration des réseaux. « Nous avons réussi à faire en sorte qu'il n'y ait qu'un seul RRMA, que la carte de RRMA s'aligne sur la nouvelle carte des régions. »

La délégation anime enfin le Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI). Il s'agit de crédits délégués aux ambassades et qui ont vocation à soutenir au niveau local à l'international les micro-associations et les microprojets. Les ambassadeurs sont invités à participer ce faisant au développement et à la structuration de la société civile organisée.

Une banque en charge de l'appui opérationnel aux ONG

Si la relation avec les ONG n'est pas culturellement prioritaire pour les diplomates du ministère des affaires étrangères, elle ne l'est pas non plus pour l'Agence française de développement quand la compétence, notamment financière, y est transférée : « C'est une banque à l'origine. Ça l'est toujours. Son métier naturel est la banque en plus des ingénieurs. Quand le service a été créé, il y a dix ans, la culture ONG était assez peu développée. C'était un deuxième challenge. Là, on fête nos dix ans et un collègue a trouvé un très bon slogan. C'est : "Les ONG, ça va mieux en dix ans" », affirme la responsable adjointe du département des partenariats avec les organisations de la société civile (OSC). La division est le guichet principal à la fois du dialogue – plus ou moins formel – du MAE avec les ONG de solidarité internationale et de son soutien financier.

Le soutien financier passe en majeure partie par un dispositif appelé « Initiative OSC », doté de 93 millions en 2019 (en forte augmentation, car il était doté de 42 millions d'euros en 2012). En effet, l'AFD organise un appel à manifestation d'intention (AMI) annuel visant à soutenir l'action des OSC dans le domaine du développement et de la solidarité (une partie pour les OSC françaises, l'autre pour les OSC de droit local). Chaque année, environ 120 ONG de solidarité internationale (ou ayant des activités relatives) sont financées par le dispositif. On y retrouve par exemple des associations issues de l'éducation populaire comme les CEMÉA et les Francas, ou de l'action sociale comme le Secours populaire. La division a ainsi deux axes de financement : « un champ pour financer des projets de terrain au Sud, dans les pays en développement, et une partie de notre enveloppe financière finance des projets que l'on appelle dans notre jargon d'éducation/développement ou de plaidoyer. » Au sein de ce deuxième axe, une attention spécifique et majeure est portée à la structuration du milieu associatif de la solidarité internationale

⁷⁴ Décret du 11 décembre 2013.

(projets de structuration du milieu associatif [SMA] en France, engagé dans la solidarité internationale⁷⁵). Cet axe de structuration, qui ne concerne que les acteurs français, est porté et déployé en grande majorité par l'ONG Coordination Sud pour le compte de l'AFD.

Ce dispositif cible les ONG dont l'assise financière est solide et pouvant présenter des projets sur trois années de 300 000 euros au minimum avec des plafonds de cofinancement prévus au titre de l'AFD et de l'administration centrale. Les financements peuvent s'inscrire dans des conventions programmes (CP) ou des conventions de partenariat pluriannuel (CPP). La CPP, « c'est un cran au-dessus. On est plus sûr de l'appui budgétaire, c'est-à-dire une grosse subvention que l'on verse à quelques grosses ONG que l'on connaît très bien avec lesquelles on est en dialogue encore plus stratégique qu'avant ». Elle peut atteindre les 8,8 millions au maximum sur quatre années.

Il existe également des « sous-dispositifs » qui permettent le financement d'ONG ayant une autre assise financière : deux organismes redistributifs s'intéressent ainsi aux microprojets. L'un, l'agence des microprojets, est porté par l'association la Guilde du Rail (600 000 euros en redistribution) ; l'autre, le programme d'appui aux projets des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (OSIM), est piloté par le Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations (FORIM). Il s'agit de financements en moyenne assez faibles allant de 5 000 euros à 15 000 euros et dépassant rarement les 40 000 euros.

L'AFD organise des formations collectives, la plupart autour du guide méthodologique lié à l'instruction des dossiers de financement, qui permet de « définir la relation de l'AFD avec les organisations de la société civile ». Coordination Sud propose également des formations sur les financements du MAEE et de l'AFD ainsi que sur ceux de l'UE.

D'autres formations sont financées à l'extérieur et ont pour vocation d'« aider le milieu associatif à se professionnaliser, de renforcer les compétences du milieu associatif français ». Coordination Sud est par ailleurs financée par l'AFD pour proposer de nombreuses formations sur ce sujet.

L'AFD organise également des réunions et des entretiens avec les associations et peut dialoguer avec ces dernières, même lorsqu'elles sont inconnues de la division (petite association œuvrant au niveau local dans le développement par exemple). Ces échanges ont vocation à accompagner les associations dans leur réflexion – surtout celles que l'AFD connaît « intimement » –, ou à les inciter à se questionner sur des problématiques de modèles économiques ou de gouvernance.

En cas de besoin, l'AFD (tout comme la délégation rencontrée au MAEE), oriente les OSC vers les têtes de réseau (Coordination Sud, le Mouvement associatif, France Volontaires), mais également vers d'autres services ou dispositifs ministériels (DLA plus particulièrement). Les entretiens feront mention de liens distendus (à regret) avec les autres ministères, notamment du côté de l'éducation nationale et de la jeunesse. « Les autres ministères se sont désengagés ces dernières années de la solidarité internationale. Ils sont moins présents. Ils ont moins de crédits », regrette la responsable du département OSC.

L'AFD finance également un fonds géré par Coordination Sud, le FRIO, qui permet aux ONG de solliciter un accompagnement complet pour repenser leur stratégie, leur communication, leur logique de développement ou encore leur gouvernance.

La division finance aussi Coordination Sud pour produire des études ou des enquêtes, notamment sur les modèles économiques des ONG de solidarité internationale⁷⁶. L'agence a une direction appelée

⁷⁵ <https://www.afd.fr/fr/appe-manifestation-intention-projet-initiatives-osc-2023>

⁷⁶ Étude « Argent ASI sur les modèles socio-économiques des ONG françaises de solidarité internationale – période 2016 – 2020 », www.coordinationsud.org/onclab/etudemse/

« recherche, savoir, innovation » (RIS)⁷⁷ qui produit des travaux orientés autour de zones géographiques, avec par exemple la modélisation de trajectoires de développement au niveau macro-économique. Rares sont toutefois les études du RIS qui ciblent principalement l'activité associative. « Pour l'instant, la société civile n'est pas tellement leur truc. On ne peut pas faire appel à eux. On peut au mieux les associer [aux études financées ou réalisées en interne par ailleurs]. » Ainsi, une étude a été réalisée par un chef de projet de l'AFD au sein de la division du partenariat avec les ONG. Elle concerne les sociétés civiles au Maghreb⁷⁸. Ces études servent à l'AFD autant qu'au MAEE pour l'orientation de la stratégie envers les ONG. Si ces dernières sont fortement incitées par l'AFD à capitaliser autour de leurs pratiques, notamment via l'évaluation (prévue directement dans les financements de l'AFD), les données recueillies vont surtout servir à accompagner au mieux la structure associative. Il n'y a en effet pas de ressources humaines dédiées permettant une montée en généralité ou une distanciation utile pour les pratiques de l'agence ou du MAEE.

Si la division des partenariats de l'AFD a des fonctions dédiées (partiellement ou en totalité) aux relations avec les ONG, la plupart des postes ne demandent pas *a priori* une formation ou une expérience dans le milieu. L'expertise se fait là encore *in situ*.

Le MAEE s'est engagé depuis plus d'une trentaine d'années dans une relation de dialogue continu avec les ONG, mais ce dialogue s'opérationnalise davantage dans le volet conduit par l'AFD et la délégation d'une partie des activités à des têtes de réseau comme Coordination Sud. La collaboration avec les ONG dans le secteur est primordiale : les deux tiers des ONG financées par l'AFD le sont depuis plus de vingt ans. Le MAEE conserve la stratégie et l'orientation donnée à l'appui aux ONG, mais de moins en moins le soutien financier. Sans aller plus loin dans leur description, les entretiens feront part de tensions entre l'agence et le ministère de tutelle.

Un soutien institué, mais partiel : une relation de compagnonnage

Le soutien est partiel parce qu'il ne vise qu'une partie des objectifs cités précédemment. Il est institué, car il s'ancre dans des relations de longue durée et structurantes à la fois pour les activités du bureau ou du service ministériel, et pour celles des têtes de réseau ou des associations. Ce type est caractérisé par l'objectif de consolidation (surtout via un support financier par appel à projets ou convention pluriannuelle d'objectifs [CPO] ou subvention), mais également par celui de l'articulation et du maillage. Le soutien financier relève à la fois des appels à projets et des conventions pluriannuelles d'objectifs. La relation avec le secteur est historique. Le bureau des politiques et de l'action locale de la délégation à la sécurité routière ainsi que le bureau des pratiques amateurs indiquent garder depuis plusieurs décennies un vivier d'associations avec lesquelles ils ont l'habitude de travailler même si ce dernier tend « à s'essouffler », notamment au niveau des fédérations associatives, des liens avec les publics ou les bénévoles. Les bureaux tentent alors de soutenir les secteurs. A contrario, ils indiquent ne pouvoir mener leur politique qu'à la condition d'une survie de ces mêmes acteurs associatifs (à l'instar de l'association nationale Prévention routière).

Les bureaux s'appuient fortement sur les services déconcentrés pour déployer leur politique de soutien – notamment financier – vers les associations, y compris vers celles ayant des déclinaisons locales avec

⁷⁷ www.afd.fr/fr/comprendre-la-recherche-lafd

⁷⁸ www.afd.fr/fr/ressources/societes-civiles-et-innovations-sociales-au-maghreb-pour-une-observation-de-la-contribution-citoyenne-au-developpement

lesquelles ces derniers conventionnent (avec ou sans financement). Les équipes qui travaillent dans ces bureaux sont souvent formées « sur le tas » au travail avec les partenaires associatifs. Le secteur associatif peut être soit l'objet et le moyen, soit l'objet de la politique.

CAS n° 3 : ministère de l'intérieur – délégation à la sécurité routière – bureau des politiques et de l'action locale

La délégation interministérielle à la sécurité routière a deux missions principales : d'une part, le suivi de l'activité du réseau de la sécurité routière, essentiellement en préfecture, d'autre part, la gestion et l'animation des partenariats au niveau national. La relation aux associations se fait essentiellement par le biais du bureau des politiques et de l'action locale au sein de la délégation à la sécurité routière. Le bureau est constitué de quatre personnes en charge des actions de prévention, notamment avec les associations. La politique de prévention concernant la sécurité routière se décline au niveau local au moyen du plan départemental d'action sécurité routière (PDASR). Chaque département élabore un document général d'orientation qui reprend pour partie les orientations de la délégation au niveau national et qui définit les priorités sur une période donnée (à la date de l'enquête, 2018-2022). Sur cette base, le PDASR est établi tous les ans, tout en prenant en compte les données concernant l'accidentalité à un temps t. Dans le cadre du PDASR, les départements ont une enveloppe (environ 70 000 euros), qui est suivie au niveau national et qui permet aux services départementaux de construire des actions avec des partenaires (souvent associatifs). Il s'agit essentiellement d'opérations de sensibilisation et de prévention routière. Les départements sont relativement autonomes dans le choix des partenaires et des actions à déployer. Le principal partenaire associatif (et historique) est l'association Prévention routière à la fois au niveau national et au niveau départemental. Pour décliner sa politique de prévention autour de la sécurité routière, un réseau de bénévoles appelés « les intervenants départementaux de la sécurité routière » (IDSR) est animé au niveau départemental et un agrément est donné par le préfet « après vérification qu'ils ont un minimum de discours sur le sujet ». Ces bénévoles sont des bénévoles directs, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas forcément membres d'une association. Aucune association ne dépose de demande d'agrément dans ce cadre, le lien est individuel. La compétence des IDSR est validée par un coordinateur au niveau départemental.

Selon les territoires et l'échelle (nationale ou départementale), le niveau de relation avec une même entité peut ne pas être le même : « Localement, la Fédération française des motards en colère [FMC] que nous n'avons pas au niveau national pour des raisons politiques. Quand je dis des raisons politiques, qu'on se comprenne bien. C'est que la FMC a un discours au niveau national très différent du discours local. Ils ont un discours national très critique sur la politique de sécurité routière, et donc ne veulent pas signer de convention, on ne se comprend pas. Et au niveau local, c'est tout ou rien », nous indique le chef du bureau des politiques et de l'action locale au sein de la délégation à la sécurité routière.

La délégation a un financement annuel (400 000 euros pour le national sur le modèle d'un appel à projets « fermé ») attribué à nombreuses associations, et ce avec deux logiques : la première est plutôt une logique d'expérimentation appelée « recherche et développement de l'action » au sein du bureau. Il s'agit de tester des actions de prévention ou de sensibilisation au niveau national avant qu'elles puissent – si l'action est bénéfique – être déclinées au niveau local (par exemple un test de capacité à la conduite). La seconde logique est un financement d'associations pour leurs actions au niveau national. Il peut s'agir d'associations généralistes, mais également d'associations spécialisées (addictions, jeunesse, handicap, transport scolaire). Le bureau a également des conventions générales sans financement avec des

associations qui s'engagent à « faire passer auprès de leurs adhérents les messages de sécurité routière » portés par la délégation.

Les relations avec le monde associatif se font souvent de manière bilatérale. Toutefois, au niveau national, les associations sont habituées à se côtoyer dans le cadre du Comité national de sécurité routière (CNSR), véritable « parlement » des acteurs de la sécurité routière. Les membres du bureau ont plutôt des parcours professionnels au sein de l'administration centrale, plus ou moins sur les questions de sécurité routière (gestion des infrastructures et des équipements par exemple). La délégation finance des études, notamment au travers de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR). Le bureau oriente peu les associations vers d'autres acteurs. Les partenariats associatifs sont principalement animés au moyen du CNSR et des équipes de coordinateurs au niveau départemental.

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

La dimension de reconnaissance/légitimité est fondatrice pour ce type. 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 de cette procédure relève d'une aide au remplissage de dossier et 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 (MAIA). Un travail pédagogique est mis en œuvre autour de l'explication des termes et des 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 (santé ou finances).

Deux exemples peuvent illustrer ce troisième type, la demande d'un agrément pour la représentation des usagers du système de santé dans le cadre de la participation des associations à la démocratie sanitaire ou encore la demande de rescrit fiscal à la direction générale des finances publiques. Si cette procédure de reconnaissance peut être bénéfique pour l'association dans le développement de son projet ou de ses activités (d'un point de vue fiscal ou d'une légitimité à intervenir dans l'espace démocratique institué), il s'agit également d'un moyen de contrôle sur le secteur associatif : ici, l'adéquation avec la politique publique générale sectorielle (la santé par exemple) est vérifiée. En d'autres termes, si dans ces bureaux et services ministériels, le secteur associatif constitue pleinement l'objet de la politique, qu'il existe des quotités de postes dédiés à ce soutien, cela permet le déploiement de la politique publique par d'autres bureaux appartenant au même champ ministériel (les associations sont ainsi reconnues comme ayant la capacité à agir au sein de ce champ à l'instar de l'agrément jeunesse et éducation populaire). Si l'obtention d'un agrément ou d'un label n'est pas toujours une condition ou un critère d'obtention d'un financement, de nombreux agents affirmeront au cours de l'enquête qu'il s'agit d'un atout indéniable pour remporter les suffrages internes ou politiques.

CAS n°4 : ministère des solidarités et de la santé – direction générale de la santé – division droits des usagers, affaires juridiques et éthiques (DDUAJE) ; Commission nationale d'agrément

C'est la loi n° 2002-303 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et le décret

n° 2005-300 relatif à l'agrément, dispositions respectivement codifiées aux articles L 1114-1 et R 1114-1 à R 1114-17 du Code de la santé publique qui sont à l'origine de l'établissement de la Commission nationale d'agrément des associations⁷⁹ représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique. Cet agrément a pour objectif de permettre aux associations de patients ou d'usagers qui le souhaitent de représenter les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique. Les associations agréées ont le monopole de la représentation dans les instances de santé ou les hôpitaux (commissions des usagers). L'agrément est donné à une association pour une durée de cinq ans. Cette dernière, pour y prétendre, doit également répondre à une condition d'intérêt général au sens fiscal du terme, à des conditions de fonctionnement démocratique et de transparence de gestion, avoir une activité effective publique et une représentativité nationale ou régionale et être indépendante vis-à-vis des financements privés (professionnels de la santé, établissements de santé, organismes de santé) et des laboratoires. Ces critères ont été co-construits avec le Collectif interassociatif sur la santé (CISS), devenu France Assos Santé (institué par la loi). À la date de l'enquête, les contours du dispositif d'agrément devaient être redéfinis, car ils suscitent de nombreuses résistances et sont aujourd'hui peu adéquats avec « l'évolution du fonctionnement de la vie associative ». L'agrément peut être délivré par le ministère des solidarités et de la santé mais également par les agences régionales de santé (il est harmonisé au niveau national). Par la contribution des associations à la démocratie sanitaire, l'agrément donne la possibilité aux usagers du système de santé de faire valoir leurs droits, leur confère une voix au sein des institutions et leur permet de veiller à l'accès aux soins de tous. Depuis la loi de 2016, les associations sont agréées, mais elles nomment des représentants des usagers en leur sein. La représentation par appartenance à l'association se réalise donc *intuitu personae*. La Commission nationale d'agrément est composée de 4 membres de droits représentants de l'État, 1 représentant de l'Assemblée nationale et 1 représentant du Sénat, 1 membre du Conseil d'État (le Président), 1 membre de la Cour de cassation, 3 personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence dans le domaine de la santé ou des associations, 3 personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience de la vie associative.

Si l'on peut concevoir que l'agrément constitue en lui-même un soutien au secteur en ce qu'il offre une « reconnaissance publique » aux associations, il facilite également leur financement : « c'est sûr que ça commence à se savoir, mais au départ, les associations pensaient, du fait de l'obtention de l'agrément, avoir plus facilement des subventions. [...] Ce n'est pas totalement faux quand ils demandent et qu'il y a d'autres associations qui sont en concurrence et qui n'ont pas l'agrément », nous explique la secrétaire générale de la commission.

Pour aider les associations à obtenir l'agrément, plusieurs outils et pratiques ont été mis en place. On note par exemple des fiches de définitions sur ce qu'est une action de défense des droits des usagers par exemple. Après discussion avec les personnalités qualifiées sur la vie associative, membres de la commission, sur certains dossiers associatifs délicats, des structures ont été orientées vers le réseau des MAIA. Des points réguliers sont réalisés avec les associations qui souhaitent déposer leur dossier de demande : « Je les soutiens dans la constitution de leurs dossiers, en amont, pour travailler avec eux, surtout les associations qui demandent pour la première fois [...]. Cela me permet aussi d'attirer leur l'attention sur les points faibles qui pourraient poser problème ». Nous pouvons qualifier ce soutien contrôle dans le sens où l'adéquation de l'association avec les critères du dispositif d'agrément et donc la politique publique est obligatoire : une association qui ne respecte pas l'une des conditions de

⁷⁹ La liste des associations agréées aux niveaux national et régional est accessible [en ligne](#).

l'agrément devra soit modifier ses actions ou son fonctionnement pour remplir les critères, soit la commission pourra prononcer un avis défavorable à sa demande. « Je leur demande parfois de modifier leurs statuts, car depuis la publication du décret du 6 mai 2017 ont été posées certaines règles, notamment de fonctionnement démocratique des associations, auxquelles elles doivent se conformer ».

Cela me permet aussi de faire un petit point avec eux, d'attirer l'attention sur les points faibles qui pourraient poser problème. » Nous pouvons qualifier ce soutien de contrôle dans le sens où l'adéquation de l'association avec la politique publique est obligatoire et non négociable : une association qui ne respecte pas l'une des conditions de l'agrément devra soit être modifiée, soit être refusée dans le rôle de représentation des usagers. « Maintenant, je leur demande aussi des fois de modifier leurs statuts, parce qu'avec le décret du 6 mai 2017 ont été posées certaines règles, notamment de fonctionnement démocratique des associations, et cela a un peu mis un pavé dans la mare. »

Un document analysant les débats et les enjeux qui traversent la commission a été réalisé ; il n'a toutefois pas vocation à être diffusé publiquement. Très récemment, un rapport d'activité de la commission a été mis en place.

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 souvent approchées par le biais d'appels à projets nationaux, de marchés par appels d'offres et plus rarement par 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 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 (DLA, MDA, 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 ou la reddition de compte, 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.

L'action publique est dans ce cadre centralisée, mais également caractérisée par une distance importante entre l'organisation administrative et technique et les publics ciblés par cette dernière. Les associations comme les collectivités territoriales, les établissements scolaires et les entreprises sont les intermédiaires du déploiement de l'action publique, ils en sont les moyens.

CAS n° 5 : ministère des armées, secrétariat général de l'administration – direction des patrimoines, de la mémoire et des archives – bureau de l'action pédagogique et de l'information mémorielle

Le bureau de l'action pédagogique et de l'information mémorielle est en charge du soutien à l'enseignement de défense dans le champ jeunesse. L'enseignement de défense est porté surtout par le ministère de l'éducation nationale. Il s'agit d'un enseignement obligatoire depuis la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997. Il recouvre l'enseignement d'instruction civique et morale au niveau du primaire et secondaire (mais se lit également dans l'histoire, la géographie, etc.) et les enseignements de défense au sein de l'enseignement supérieur. Si l'enseignement de défense se trouve aujourd'hui majoritairement du côté « civil » (Chauvancy, 2010), le ministère des armées y contribue également par un soutien financier important de projets d'établissements scolaires, d'associations et de collectivités territoriales. Ces projets doivent pouvoir rendre compte de « l'esprit de défense » national (voire européen) à travers son histoire, ses missions et ses enjeux.

« Par exemple, on peut trouver des projets dans le domaine culturel, une pièce de théâtre qui va parler de la figure du, je ne sais pas quoi, du général de Gaulle, enfin vous voyez, un personnage de l'histoire. Ça peut être la réalisation d'un produit audiovisuel. Ça peut être sensibiliser des jeunes de quartiers sensibles à ce que représente la défense, qu'est-ce que c'est que l'engagement d'un militaire. Vous voyez, ce type de projet. » (Bureau de l'action pédagogique et de l'information mémorielle, ministère des armées.)

Il s'agit pour le bureau d'approcher et de sensibiliser le jeune public. Le soutien peut être financier, pédagogique et/ou événementiel et passe soit par des appels à projets spécifiques, soit par des appels à manifestations d'intérêt ou initiatives. « Les appels à projets, c'est une toute petite partie. J'insiste là-dessus. Ne pensez pas que les cent projets, c'est des réponses à appels à projets. Pas du tout. Comme je vous le disais, c'est vraiment des projets qui vont émaner des territoires et des associations », explique la cheffe du bureau. En 2021, les appels à projets ont porté sur la guerre d'Algérie, les opérations extérieures et la figure de Marie Curie.

En fonction des répondants, le processus est différent. Ainsi, chaque structure ou établissement a son document de demande de subvention type : le CERFA 12156*06 par exemple pour les associations. Pour l'instruction des dossiers, une commission interministérielle composée de l'éducation nationale et de l'enseignement agricole est mise en place pour les établissements scolaires. Elle émet un avis que le bureau se charge de suivre ou non. Pour les associations (et les collectivités territoriales, moins nombreuses), la commission associe différents services de la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives mobilisant des compétences diverses dans le domaine de la culture ou du travail mémoriel par exemple. Dans cette commission, le ministère de l'éducation nationale n'est pas associé officiellement, mais peut être saisi en fonction des projets tout comme le ministère de la culture. Les associations avec lesquelles travaille le bureau sont très souvent issues du champ mémoriel et sont généralement des « habituées » comme le Mémorial de la Shoah, la Fondation Charles de Gaulle, ou encore parfois la Ligue de l'enseignement. Des agents de la sous-direction sont même parfois membres du conseil d'administration de ces structures associatives. Les échanges avec ce bureau (et les autres bureaux de la sous-direction) se font souvent de manière bilatérale, mais ont vocation à partager la réalité et les difficultés rencontrées par les associations. Le bureau tente également de valoriser certains projets associatifs en les mettant en ligne, au sein de ses propres publications ou encore en achetant les productions audiovisuelles issues du projet afin de les diffuser en interne.

« Il y a quatre numéros, plus un hors-série par an et nous donnons régulièrement la parole à des acteurs associatifs pour parler de leur... de leur réalité, de leur actualité. » (Cheffe du bureau de l'action pédagogique et de l'information mémorielle.)

Le bureau n'établit pas de convention pluriannuelle d'objectifs avec le secteur associatif et n'a pas connaissance des dispositifs de soutien interministériel vers lesquels ils pourraient orienter les associations nécessiteuses. L'équipe du bureau est composée de personnes qui ont des carrières au sein de la fonction publique plus particulièrement sur les pans culturels, pédagogiques ou historiques des politiques publiques. Elles ont été formées à la gestion administrative et financière des subventions (pour tous les publics).

En synthèse, il s'agit avant tout d'un soutien financier qui s'accompagne également de soutien pédagogique (ressources) et événementiel. Le monde associatif est soutenu de la même manière que les autres publics du bureau, de manière individuelle. Le bureau, dans une logique volontariste, cherche toutefois à valoriser les projets associatifs au-delà d'un strict soutien financier. Les bureaux composant la sous-direction organisent également des séminaires favorisant la mise en réseau. Nous n'avons pu réaliser d'entretien avec ces derniers.

CAS n° 6 : ministère de l'intérieur – direction générale des étrangers en France – direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) – sous-direction de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers

La politique menée par la sous-direction peut être divisée en deux parties. La première est relative au contrat d'intégration républicaine (CIR) qui lie l'État français et tout étranger ayant obtenu un titre de séjour et souhaitant s'installer durablement en France, et ce pour une durée de cinq années. En signant ce contrat, la personne s'engage à suivre à la fois la formation civique et la formation linguistique, mais également à respecter les valeurs de la société française et de la République. La gestion du CIR est réalisée par la sous-direction en lien avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). La seconde partie de la politique s'appuie sur la suite du parcours d'intégration et se fait sur la base du volontariat. Il s'agit de proposer des actions linguistiques, civiques, d'insertion ou d'accompagnement plus général pour les étrangers issus du parcours d'intégration CIR. C'est dans ce cadre que l'appel à projets à destination du monde associatif est mis en place. Une partie des fonds (programme 104) est dédiée au niveau national, l'autre est déléguée aux préfets de région qui organisent ensuite des appels à projets locaux. La sous-direction est également en charge de la sélection des projets qui sont liés à la migration légale du Fonds asile migration intégration (FAMI⁸⁰). Certains porteurs de projets, notamment dans le cas du FAMI, ne sont pas sous statut associatif. Il s'agit de sociétés d'économie mixte, ou encore de collectivités territoriales.

La sous-direction concentre principalement son activité sur les thématiques de linguistique et d'accès à l'emploi. Les intérêts se sont concentrés ces dernières années sur ce dernier sujet. De manière générale, sa politique intègre toutes les initiatives de terrain susceptibles de favoriser l'intégration des étrangers (culture, sport, emploi).

⁸⁰ « Le FAMI a pour objectif général de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires ainsi qu'à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire et de la politique commune en matière d'immigration, dans le plein respect des droits et principes consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. » www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Fonds-europeens/Les-fonds-europeens-programmation-2014-2020/Le-Fonds-Asile-Migration-Integration-FAMI-et-le-Fonds-Securite-Interieure-FSI

Le soutien au niveau national est avant tout adressé aux grandes associations, aux têtes de réseau nationales et aux collectivités même si le public associatif constitue le premier public de la sous-direction. Il est principalement structuré autour des appels à projets. Sont financés à la fois les projets ayant pour objectif l'intégration de primo-arrivants, mais également les projets ayant vocation à outiller et à professionnaliser les structures qui accompagnent ces derniers. Sur ce point des projets de formation des professionnels et des bénévoles, la création d'outils ou de pratiques de mises en réseau d'acteurs dans le cadre des objectifs de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants pourra être financée. L'expérimentation peut elle aussi rentrer dans le cadre des appels à projets, notamment s'agissant de dispositifs d'évaluation ou d'innovations ayant vocation à être « essaimées ».

Très récemment au moment de l'enquête (fin 2019), la sous-direction avait réuni à titre informatif, et pour la première fois, l'ensemble des porteurs de projets afin qu'ils se rencontrent et prennent connaissance de l'appel à projets à venir (2020), de ses orientations et de son calendrier. Toutefois, la pratique la plus répandue est la transmission d'informations de manière dyadique aux associations qui en font la demande. Les échanges se font aussi sur la base du suivi de l'activités des associations financées dans le cadre de l'appel à projets négociant les cadres du « retour sur l'action » ou évaluation (voir à ce sujet le chapitre 5). Plus rarement des conseils juridiques peuvent être également donnés :

« La question est : "Est-ce que le président d'une association peut déléguer sa signature à un dirigeant de cette association, et est-ce que la signature de celui-ci est recevable ?" Et la réponse est naturellement "oui", puisque, dès lors qu'il y a le document juridique, ils peuvent le faire. » (Bureau des ressources et de la synthèse au sein de la sous-direction.)

Le service n'oriente pas les associations vers des dispositifs d'accompagnement publics particuliers ni vers des acteurs privés spécialisés (en dehors des têtes de réseau) qui leur sont méconnus. Très ponctuellement, une association qui reste longtemps en dehors des cadres peut être « coachée » au sein de la sous-direction, notamment sur des aspects budgétaires. La sous-direction met également en place des conventions pluriannuelles d'objectifs usuellement sur une durée de deux ans avec des associations « solides » avec lesquelles elle a l'habitude de travailler.

Elle s'appuie sur des correspondants régionaux en capacité d'agir au niveau local. Ces derniers appliquent, selon la sous-directrice et le chef de bureau rencontrés, les mêmes pratiques d'accompagnement du monde associatif qu'au niveau national notamment au regard de la fragilité des ressources humaines disponibles localement dans les services déconcentrés. Ils multiplient toutefois davantage les points d'informations à l'égard de toutes les parties prenantes des politiques d'intégration (associations, État, collectivités).

Les agents de la sous-direction ont eu en 2017 et 2019 une formation spécifique sur les subventions aux associations réalisée par une formatrice provenant de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). La plupart des agents ont une carrière dans l'administration centrale ou dans des organismes d'État travaillant sur des questions afférentes à la DAAEN et très peu d'entre eux ont des liens avec le monde associatif d'un point de vue professionnel.

En synthèse, il s'agit avant tout d'un accompagnement administratif dans lequel les associations disposent de peu de latitude. Elles sont soutenues de manière individuelle par l'apport de ressources financières et la transmission d'informations. La politique favorise toutefois la structuration et la montée en compétence des associations (parmi d'autres acteurs) par une politique de financement *via* un ou plusieurs axes d'appel à projets.

Ce chapitre a présenté la méthodologie suivie pour parvenir à la réalisation d'une typologie classificatoire des formes et dynamiques relationnelles État/associations dans le soutien au monde associatif selon la méthode des plus grands dénominateurs communs (CNS) permettant leur regroupement. L'analyse de l'orientation de la politique menée par les bureaux, services ou organismes d'État qui ont participé à l'enquête (moyen ou objet), tout comme les dimensions du soutien (consolidation, articulation/maillage, reconnaissance/légitimation, observation/objectivation) ont permis cette catégorisation. Nous avons pu ainsi identifier quatre idéaux types : le soutien institué, mais partiel avec une relation de compagnonnage, le soutien multiforme avec 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. Six études de cas ont illustré ces idéaux types, montrant les nuances et spécificités que chaque terrain et organisation de l'action publique pouvait présenter. On notera que deux cas auraient pu être intégrés dans des groupes « inclassables » tant leurs spécificités sont marquées. Le prochain chapitre est consacré à la présentation de la typologie des modes de soutien des têtes de réseau et acteurs associatifs à l'égard de leurs membres ou du tissu associatif dans son ensemble.

Chapitre 4. Les associations au service des associations : quelles contributions à la politique de soutien ?

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. L'objet de ce chapitre est de tenter de restituer et d'organiser les types de soutien en s'appuyant sur le matériau qualitatif collecté au cours de cette enquête⁸¹ 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.

1. Les fonctions revendiquées des têtes de réseau

Depuis 2015, le Mouvement associatif a engagé de nombreuses réflexions pour mieux appréhender et davantage valoriser le rôle des têtes de réseau en matière d'accompagnement et de soutien aux associations. L'objectif était triple : développer une vision stratégique partagée et une identité commune aux différentes têtes de réseau sectorielles (solidarité internationale, éducation populaire, logement, sport, culture, environnement, etc.) ; répondre à la crise du modèle fédératif et aux pratiques non affiliées qui viennent interroger la plus-value de l'inscription d'une association locale dans un réseau plus vaste ; valoriser auprès des pouvoirs publics le travail réalisé et les compétences développées. Ce travail collectif a fait l'objet, en 2018, d'une publication sous la forme d'un guide intitulé *Mieux comprendre l'action des têtes de réseau associatives*⁸² réalisé par le Mouvement associatif avec l'aide de l'ADASI. Basé sur des monographies de têtes de réseau, ce document propose d'organiser l'action des têtes de réseau associatives autour de six grandes fonctions.

⁸¹ Plusieurs dizaines d'entretiens ont été réalisés avec des responsables de têtes de réseau associatives dans des domaines variés (éducation populaire, culture, solidarité internationale, etc.).

⁸² Ce travail prend la suite d'une première étude réalisée pour Eurogroup et qui identifiait déjà quelques tendances d'évolution de la valeur ajoutée des têtes de réseau liées aux transformations du secteur (décentralisation, numérique, professionnalisation).

TABLEAU 19. LES SIX GRANDES FONCTIONS DES TÊTES DE RÉSEAU (2018)

Le plaidoyer	Regroupe les activités de représentation des membres, de porte-parolat, d'influence et de sensibilisation auprès des pouvoirs publics et du grand public.
Le pilotage de projet	Consiste à susciter, coordonner ou animer des coopérations autour de projets communs, très fréquemment dans une perspective d'innovation. En fonction du stade de développement du projet, cela peut consister en de l'incubation/ expérimentation, de la consolidation, de l'essaimage...
La mise en réseau et l'animation	Correspond à l'animation des membres (échanges, rencontres...). Elle positionne la tête de réseau comme plateforme d'acteurs.
L'ingénierie	Comprend les activités d'appui opérationnel aux membres de la tête de réseau (programmes de formation, documentation, supports techniques...) et d'expertise, en lien avec ses thématiques d'intervention (études, recherches et développement, prospective...).
L'accompagnement personnalisé	Caractérise la disponibilité de la tête de réseau pour aider ou suppléer des acteurs sur le terrain qui font face à des problématiques fortes ou des besoins ponctuels.
La fonction opérateur	Traduit le rôle des têtes de réseau qui ont parfois à leur charge la gestion et l'exploitation en nom propre de structures de natures très diverses.

Source : Le mouvement associatif, 2018.

Ces fonctions sont présentées comme visant principalement trois finalités : le renforcement du projet associatif de la tête de réseau ; l'élargissement de son influence ; l'accroissement de sa capacité à innover. 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 leur structuration. 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 pratique (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 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).

Cette description de la diversité des fonctions des têtes de réseau montre que ces dernières sont des acteurs incontournables qui participent du maillage territorial.

Dans bien des domaines, le soutien apporté par l'État à ces têtes de réseau renforce la réponse collective au besoin d'accompagnement des acteurs de terrain. Si certaines activités relèvent d'une logique de « politique publique continuée », d'autres relèvent davantage de propositions autonomes et mutualisées à l'image de certaines créations du champ de l'éducation populaire (Besse et Porte, 2021). C'est la raison pour laquelle, au-delà de ce qu'affichent les grandes têtes de réseau à travers l'identification de ces grandes fonctions, nous avons souhaité les entendre sur la manière dont le type de soutien qu'elles produisent vient compléter, réagir ou s'opposer à la manière dont l'État intervient dans le même domaine de manière à avoir une lecture relationnelle davantage que concurrentielle de l'accompagnement des associations.

2. Un soutien à l'image de la structuration du réseau

Le soutien d'une tête de réseau à ses membres constitue 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, mais également les variations territoriales auxquelles chaque tête de réseaux se confronte. Au cours de cette enquête, il est apparu nécessaire d'entendre les têtes de réseau qualifier la nature du soutien qu'elles produisent en direction de leurs membres, car elles révèlent une part de l'identité composite du monde associatif en France.

Le premier élément qui interpelle 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, 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.

« On est une seule et même association dont le siège social est ici. Après, c'est dans nos statuts que sont reconnues les sections. Elles ont une certaine autonomie. Mais sur le plan financier, c'est le même compte. Elles gèrent leur stratégie financière, mais leur budget est une espèce de tiroir du compte national. Tout est consolidé, ce qui nous permet une solidarité financière, notamment quand certaines rencontrent des difficultés. Accompagner des sections qui peuvent avoir du mal sur la stratégie financière est une situation potentiellement difficile. Mais cette solidarité du mouvement nous permet de relancer des territoires. » (Mouvement rural de jeunesse chrétienne [MRJC].)

D'autres vont être davantage dans une logique de soutien aux émergences et de stabilisation du réseau.

« Ils se sont donc regroupés, ils ont créé cette association, la Fédération des maisons des lycéens [FMDL]. Elle a dû rassembler 25 maisons le premier mois, une première assemblée générale s'est tenue en mai, et des premières assises nationales en novembre à l'hôtel de région d'Île-de-France, où 200 personnes se sont réunies. Pour une association naissante, c'était vraiment très bien, et beaucoup de partenaires, qui jusque-là ne croyaient pas trop au projet, se sont dit que c'était effectivement une association qui pouvait avoir de l'avenir, se développer, et trouver de l'écho auprès de beaucoup de lycéens. [...] Un des objectifs qu'on m'a fixés était de pérenniser le développement de la FMDL en nous installant dans le temps. Il faut savoir que quand on est une association lycéenne, il y a un *turnover* énorme. C'est à la fois une chance, mais aussi une contrainte très forte. Tous les six mois, tous les ans, les dirigeants changent. Donc les assemblées générales se tiennent tous les six mois, et c'est difficile de garder la mémoire de ce qui s'est passé dans l'organisation, comme c'est difficile de permettre la formation. » (FMDL.)

D'autres enfin envisagent davantage le soutien à travers un objectif de modernisation et d'animation de réseaux territoriaux.

« On s'est dit que le Mouvement associatif fédérait des structures régionales et des gros réseaux – c'est tout relatif, puisqu'au CRAJEP [Coordination régionale des associations de jeunesse et d'éducation populaire], il n'y a qu'un seul salarié, on ne peut donc pas parler d'un gros réseau –, qu'il fédérait des coordinations associatives et que tout cela était très pyramidal, puisqu'à chaque fois que l'on voyait nos interlocuteurs, on leur expliquait : "Il y a les associations de terrain, elles sont fédérées". Par exemple, les clubs sportifs sont dans des ligues qui eux-mêmes se retrouvent dans des CDOS [comités départementaux olympiques et sportifs], et puis après, il y a les CROS... Cela fait vraiment des emboîtements et des poupées russes. Et on se disait que tout cela, c'était une structuration très verticale du monde associatif, qui est historique, qui a toutes ses raisons d'être, mais il nous semblait que c'était intéressant d'aller chercher une structuration un peu aussi horizontale par les territoires. » (Le Mouvement associatif Hauts de France)

Ceci étant, l'horizon partagé des différents acteurs rencontrés est celui de l'enjeu de l'animation de réseau à travers le soutien. Une fédération nationale⁸³ n'a de poids dans la représentation qu'à travers un processus de légitimation visant à « faire entendre » les besoins associatifs à l'État, souvent envisagé comme l'acteur central historiquement. Cela suppose d'être en capacité d'intégrer des acteurs locaux dans la fédération pour développer en retour les capacités de plaidoyer et le développement associatif territorial.

« Notre premier enjeu est bien de faire cesser cette baisse, voire d'envisager un accroissement du nombre d'assos affiliées dans les fédés départementales. Tout le travail qu'on fait de réflexion à l'intérieur d'un comité national et d'autre part, le travail d'accompagnement des fédés départementales et d'outillage, il a pour objectif de redévelopper le nombre d'assos affiliées à travers les fédés des départementales. [...] Cela fait vraiment partie de la survie de la Ligue de l'enseignement comme mouvement d'éducation populaire jusqu'à maintenant, c'est parce qu'on a un ancrage territorial historique vraiment très fort autour du département. [...] Mais pour la vingtaine de régions qui existent, les unions régionales sont quasi des coquilles vides. » (Ligue de l'enseignement.)

⁸³ Parfois appelée confédération ou association nationale en fonction des secteurs.

Si la logique fédérale continue à alimenter les stratégies de développement par le soutien dans des secteurs anciennement constitués et dont les politiques publiques sont centralisées (éducation par exemple), il en va autrement des secteurs où la structuration associative est plus récente ou davantage appuyée sur des logiques territoriales (environnement, culture, etc.). Pour autant, cette dimension d'animation est intéressante, car elle permet d'identifier des logiques renversées. En effet, certaines têtes de réseau représentent un secteur auprès des pouvoirs publics nationaux sans pour autant être l'émanation fédérative de structures locales. Elles cherchent au contraire à les développer pour essaimer. Dans ce cas, le soutien va à des dynamiques plus informelles qu'à des structures locales au sens vertical du terme. Celles-ci peuvent s'appuyer sur des commissions de travail thématiques, sur des espaces d'échanges ou sur des sollicitations ponctuelles issues de projets précis.

« On a des fédérations structurées régionalement, départementalement ou l'un et l'autre, mais c'est une minorité. Enfin, on a des fédérations qui ne sont pas structurées. On a lancé un appel à délégués régionaux. Des fédérations nous envoient une personne qui est déléguée pour ça, charge à elle ensuite de se coordonner avec les différents membres de son réseau local. C'est informel associativement parlant. Ce ne sont pas forcément des associations. » (Coordination des fédérations et associations de culture et de communication [COFAC].)

« Les axes de travail qui proviennent des réflexions avec les adhérents, ce sont *via* ces commissions. Par commission, on a un conseiller technique de la fédération qui anime avec un ou plusieurs présidents de commission. C'est le cœur du boulot. C'est eux qui travaillent sur les mesures et qui font émerger de nouvelles mesures, qui font des propositions, des contenus, qui font évoluer la formation, qui mettent en place des dispositifs d'évaluation. » (Citoyen Justice.)

Ces premiers éléments viennent souligner l'importance de la structuration de la tête de réseau dans le processus de découpage des besoins en matière de soutien. Cela informe également sur les cibles de l'accompagnement qui ne sont pas exclusivement des acteurs fédérés ou adhérents, mais parfois de simples collectifs ou citoyens dans une logique territoriale visant à toucher de nouveaux publics.

« Par rapport à d'autres coordinations, la COFAC a un regard qui est beaucoup vers les petites associations qui ne sont pas employeuses ou sont mono-employeuses. C'est une des spécificités par rapport à d'autres gros réseaux qui sont très employeurs. [...] Ensuite, on travaille sur toutes les questions de public et non-public des associations, et non pas de public empêché au sens du ministère. Le public empêché n'existe pas beaucoup. Le vrai public empêché est celui qui est en prison, à l'hôpital, qui ne peut pas bouger. En réalité, ce que tout le monde appelle du public empêché est surtout du public oublié. On a un gros travail en cours sur tous ces gens qui sont du non-public. » (COFAC.)

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.

3. Le soutien comme accompagnement au changement

De premier abord, la fonction de représentation d'un sous-secteur associatif auprès des pouvoirs publics est la mission essentielle d'une association nationale, d'une tête de réseau, d'une fédération. Or, les entretiens que nous avons pu conduire nous ont amenés à nuancer cette réalité. Le développement du monde associatif et son affirmation comme un ensemble cohérent (voir chapitre 2) a conduit à sa professionnalisation et à l'augmentation du degré d'exigence envers les bénévoles. Cela oblige les réseaux à offrir à leurs membres des espaces d'échanges, de formations ou de perspectives 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 à la triple crise écologique, démocratique et numérique.

La prise en compte de ces enjeux suppose d'abord de positionner le soutien aux membres comme la valorisation d'une ouverture, une occasion de se former à des choses nouvelles ou de faire différemment. Cela suppose bien souvent d'accepter de travailler une réflexion collective visant à mieux qualifier les activités des associations locales, ce qui répond à un besoin partagé, mais peut produire des réticences.

« Elles se sont affaiblies dans leur mission d'accompagnement. C'est extraordinairement intéressant, les aider à rechercher ce qu'elles sont aujourd'hui, ce qu'elles font et comment il faut qu'elles repensent leurs liens d'articulation avec les échelons territoriaux, cela a un succès phénoménal. Mouvement associatif a sorti un document que vous connaissez sans doute. J'ai énormément poussé à ce que l'on fasse ça. Nous avons bénéficié d'un mécénat de compétences pour décrire les six grandes fonctions des têtes de réseau. Cela a failli aller à la poubelle parce que les grandes têtes de réseau ont dit : "il est hors de question qu'on nous dise comment on doit se définir et il est hors de question que vis-à-vis des pouvoirs publics, cela donne le sentiment que l'on est cela et rien d'autre". Mais faut-il plutôt être cela plutôt qu'une espèce de truc qu'on n'arrive pas à définir ? Bref, cela n'est pas allé à la poubelle et on a même poussé pour faire des monographies qui sont sorties. Cela a un succès phénoménal. » (Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement [UNCPIE].)

Par ailleurs, les besoins d'accompagnement au changement touchent également les questions structurelles. Il s'agit de soutenir les membres dans leur capacité à être visibles et à se positionner au cœur des dynamiques interassociatives des territoires.

« On a des petites choses qu'on a mises en place de façon très itérative, c'est-à-dire au fil du truc. "Tiens, on a besoin de ça, on va le mettre en place". Aujourd'hui, il nous manque cruellement une ressource, aussi bien sur la comm' (mais ce n'est pas que de la comm'), c'est vraiment de l'animation réseau, avec toute la mise en place des outils. On voit bien qu'on est à un moment charnière, parce qu'on a beaucoup de choses en place, mais c'est insuffisant, notamment pour collecter, pour capitaliser. On a un *cloud* avec un système de bibliographie, d'architecture, de thésaurus qu'on a fixé tout seul, alors qu'on aurait voulu que ce soit fait de façon un peu plus académique, plus partagé et mieux fait que si nous étions passés par une formation, quelqu'un qui suit des études de documentaliste, parce qu'on a chacun notre mode de rangement. On a la newsletter qui est un outil sur lequel on communique de l'actu réseau, de l'actu de partenaires, mais aussi de l'actu des membres. Là, on est très en veille sur ce qu'ils font, et c'est nous qui publions des brèves sur nos membres. » (RNMA)

S'il s'agit donc de renforcer les capacités à faire et d'outiller, il s'agit également d'articuler des modes de soutien direct avec les dispositifs existants. En cette matière, le DLA est devenu un outil central qui est intégré par les réseaux, notamment régionaux, dans leur stratégie de soutien et d'appui aux membres. Il permet à la fois de questionner les besoins en termes de montée en compétence et

d'interroger les grandes orientations du projet associatif, faisant ainsi de la réflexion sur l'emploi un registre important du soutien au monde associatif, y compris pour les acteurs associatifs eux-mêmes.

« Dès le début, la vision politique que l'on en avait, c'était de se dire que le DLA doit s'articuler avec les autres ressources qui existent en matière d'accompagnement et d'appui, et c'est la mission du centre de ressources régional, que de susciter et créer cette articulation. Et pour s'articuler avec les autres ressources, il faut quand même avoir une idée, un peu, de ce qui existe en matière d'appui et d'accompagnement des associations sur le territoire. [...] Donc nous, avec ces crédits d'ingénierie, assez vite, on s'est dit qu'il fallait que l'on fasse une cartographie, une étude de ce qui existe en matière d'appui et d'accompagnement à la vie associative. L'idée, c'était aussi, par le biais de cette étude, d'une part, de repérer les acteurs, de les mettre en lien, de travailler avec eux, d'autre part, de formaliser un peu ce qu'était cette question de l'accompagnement des associations, de l'objectiver... Parce que l'on avait les réseaux qui nous disaient : "Nous, on accompagne aussi. On fait de l'accompagnement", mais on n'arrivait pas à qualifier ce qu'était cet accompagnement que faisaient les réseaux. » (Le Mouvement associatif Hauts-de-France [LMA-HDF].)

Le soutien, envisagé au niveau des acteurs locaux, fait apparaître les limites de la structuration fédérative nationale dans sa capacité à saisir la complexité des situations locales issues des différentes vagues de décentralisation et dans le contexte du développement territorial. Mais il souligne dans le même temps la capacité de mise à disposition d'outils communs et mutualisés, certains plus anciens, comme les assurances et d'autres plus récents, comme les outils numériques.

« C'est la diversité des situations locales. D'un département à l'autre ou d'une région à l'autre, en fonction du dynamisme et de la capacité des acteurs associatifs à travailler en intersectoriel. D'autre part, parce que les dispositifs de soutien à la vie associative, qu'ils soient initiés par les collectivités locales ou par l'État, s'appliquent de façon très différente d'une région à l'autre. C'est pour cela que cela devient très difficile pour le national d'avoir une vision globale, avec la seule critique que nous pouvons émettre au niveau national. La vie associative ne se résume pas à la fonction employeur et les autres dimensions ne sont pas exploitées, pas prises en compte, pas reconnues, pas considérées. [...] Pour autant, quand une asso a un besoin de produit assurantiel, elle va avoir la Ligue, ce n'est pas cher et elle trouve un produit d'assurance adapté. On y est pour l'histoire, on y est parce qu'on vend de l'assurance, on y est par obligation lorsque l'on a une asso sportive et qu'il faut rentrer dans une fédération sportive. » (La Ligue de l'enseignement.)

Pour autant, il serait réducteur de présenter le soutien des têtes de réseau à leurs membres comme un travail en silo qui ne pose que des questions de l'ordre de l'articulation du local et du national dans un secteur donné. Il existe également des domaines dans lesquels l'arrivée d'acteurs tiers, issus du privé lucratif, modifie le paysage. C'est le cas dans le champ du numérique où une partie de l'accompagnement des acteurs associatifs échappe à la fois aux structures publiques et aux têtes de réseau. Ou plus exactement, le travail des têtes de réseau vient s'articuler et/ou se frotter au développement d'une offre d'accompagnement à la transition numérique.

« Par contre, on fait beaucoup d'événements où l'on intervient auprès d'associations au cours de réunions collectives où il y a une soixante de personnes, au cours desquelles on va leur décrire les *scenarii* d'une campagne de financement participatif. Et même si c'est un peu compliqué de le faire partout, on a aussi la volonté d'avoir des coordinations territoriales avec des gens qui puissent intervenir dans des groupes un peu plus restreints (entre cinq et dix personnes) au sein desquels on va travailler vraiment une problématique très spécifique. Et là, pour le coup, on va prendre les trois heures afin d'aller au fond des choses avec les gens. Mais c'est plus facile de le faire en vrai que de le faire par téléphone ou par mail. Et en vrai, la promesse est compliquée à tenir pour trois millions d'associations. Donc on le fait, là aussi, modestement. Mais on arrive à le faire. » (Hello Asso)

Avec son siège en Nouvelle-Aquitaine depuis 2012, l'entreprise Hello Asso fait partie des acteurs que nous avons intégrés dans notre réflexion, car elle pose des questions de posture, de légitimité

et de dynamique. Cette structure a développé des services numériques en direction des associations. Son ambition est de fournir des outils techniques permettant aisément aux associations de mettre en place un financement participatif, de vendre des prestations, de gérer des adhésions en ligne ou les inscriptions à un événement, de déployer un formulaire de dons. Organisée autour d'un manifeste valorisant le collectif et la mise en réseau, l'entreprise connaît un succès important auprès des associations depuis 2015. Dans ce contexte, de plus en plus de demandes affluent vers son service client, non seulement pour de la maintenance ou du suivi des outils, mais également pour de l'accompagnement à la transition numérique des associations, et en mettant au cœur du questionnement les projets associatifs (gouvernance, place de bénévoles, etc.). De ce fait, l'entreprise s'est trouvée confrontée à des questions relatives à l'appui et à l'accompagnement de la vie associative sans en avoir le projet initial. Dans un partenariat avec le Mouvement associatif, elle tente désormais de s'emparer de cet enjeu de l'accompagnement en se positionnant en animateur et point de contact entre les différents acteurs du territoire (CRAJEP, Mouvement associatif, services de l'État, etc.) et les acteurs associatifs du numérique au niveau national (Framasoft, Solidatech, etc.). Pour cela, Hello Asso (en lien avec le Mouvement associatif et la Fonda) organise des journées d'échanges et de montée en compétence en direction des acteurs de l'accompagnement (maison des associations, PAVA, CRIB, CRAJEP, agents de collectivités, etc.) sur la thématique de la transition numérique et promeut la mise en place d'une forme « d'auto-labellisation » point d'appui numérique associatif (PANA) par les acteurs volontaires se reconnaissant dans la démarche.

Ce qui se joue dans le secteur du soutien à la transition numérique des associations souligne des spécificités, mais pose également une question plus large que ce chapitre se proposait d'illustrer : comment et pourquoi le monde associatif s'empare-t-il de la question du soutien à son profit ? Nous aurions pu imaginer que les logiques de représentation, d'action ou de plaidoyer suffisaient à légitimer le soutien des têtes de réseau à leurs membres. Mais force est de constater que la question du « soutien au monde associatif » accompagne également des réflexions qui touchent davantage à l'identité des réseaux. Premièrement, de la même manière que la question de l'accompagnement des associations a été un levier pour tenter de penser une politique interministérielle en matière de vie associative, la question du soutien des têtes de réseau est un ressort politique et économique intéressant pour penser la vie associative de manière intersectorielle. Cela permet de travailler la question des compétences et les logiques de développement dans une perspective qui ne rabat pas l'ensemble des coopérations sur les dimensions économiques (même si elles les intègrent) en laissant de la place aux logiques d'action et de partenariat (animation de réseaux, mutualisation de l'expertise, etc.). Deuxièmement, 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 aux 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, objet du chapitre suivant.

Chapitre 5.

La régulation des associations au travers de l'action publique de soutien au secteur

Ce chapitre, articulé autour de la notion de régulation présentée dans l'introduction, dépeinte à l'origine par Jean-Daniel Reynaud (1993) puis prolongée dans la sociologie des associations/sociologie économique (Laville et Nyssens, 2001, Laville, 2009 ; Petrella, 2012), a pour objectif de caractériser les interactions entre les pouvoirs publics au niveau national et les associations/têtes de réseaux.

Au cours de la seconde moitié du xx^e siècle, l'enracinement de l'État social (sécurité sociale, aides sociales diverses comme l'allocation orphelin ou encore l'aide personnalisée au logement) modifie le rôle du monde associatif et transforme la relation entre État et associations. Pour ces dernières c'est l'occasion d'avoir de nouveaux espaces d'activités, mais aussi de renforcer leur légitimité aux côtés de l'État et pour l'opinion publique. Jusqu'aux années 1970, un développement important de l'action sociale permis par le contexte politique et économique place les associations comme des partenaires incontournables des politiques publiques, et ce à toutes les échelles. Au sortir des Trente Glorieuses et avec l'émergence de « la nouvelle question sociale » (Castel, 1999), les relations entre pouvoirs publics et associations sont encore modifiées : il s'agit de répondre aux urgences sociales tout en maîtrisant la dépense publique (et donc le financement aux associations) en suivant la logique promue par le *new public management* (NPM).

Émergent alors des formes de régulations typiques de l'État vers les associations. Cela se traduit par un contrôle plus important des associations qui répondent à ces besoins sociaux. Cette régulation qualifiée de « tutélaire » (Enjolras, 1994 ; Laville et Nyssens, 2001) 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). Il s'agit d'optimiser l'allocation de la ressource issue de la redistribution avec pour finalité la maîtrise (et les coûts évités) de la dépense publique. « Ce type de régulation s'appuie sur une logique de redistribution stricte où l'autorité centrale décide des modalités de répartition des ressources captées par l'impôt » (Petrella, 2012) 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 – sous-type de la régulation tutélaire –, appelée la « régulation tutélaire concertée », est 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. 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 ». 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 valoriser 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. C'est le cas par exemple de l'hébergement des personnes âgées dépendantes ou de la garde d'enfants. Cette régulation est renforcée par la solvabilisation individualisée dite « par l'usager » et par la simplification des procédures d'agrément, notamment pour ceux relatifs à la prestation de services (Laville et Nyssens, 2001 ; Gardin, Nyssens, Minguzzi, 2010). Cette régulation pousse les associations à adopter des comportements économiques (dans une définition non extensive) et peut les conduire à un isomorphisme marchand.

La régulation négociée s'articule à une coélaboration 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 oblige l'ensemble des parties prenantes à une interdépendance dans l'action. Il existe différentes configurations de collaborations si l'on fait référence aux travaux de Laurent Fraisse (2017 ; 2018). Il isole ainsi la co-construction corporatiste, caractérisée par la captation par quelques décideurs et un interlocuteur unique ou quelques représentants de l'ESS ou du monde associatif du dialogue et de la décision sans « ouvrir à une participation plus large ». La co-construction à dominante consultative a pour sa part pour objectif de rendre compte des avis ou de l'expertise des parties prenantes sans qu'il n'y ait effectivement une véritable participation (ou avec une participation très secondaire). La co-construction mixte juxtapose un processus de participation ouvert à tous et un dialogue et un appui fort des têtes de réseau légitimes. Enfin la dernière configuration de co-construction est multi-parties prenantes et a vocation à être territorialisée.

Dans la lignée du chapitre 3, nous mobilisons l'étude de cas (voir chapitre 1) pour rendre compte de la complexité d'une analyse des interactions et des formes de la régulation dans la fabrique du soutien à la vie associative au niveau national. Les cas retenus l'ont été en raison de leur pertinence pour notre objet, mais également pour la richesse des matériaux nous permettant l'analyse et la possibilité d'appréhender, au sein d'un même champ, le financeur et l'opérateur. Ainsi trois cas sont mobilisés : celui de la Caisse nationale des allocations familiales et de la Fédération des centres sociaux, celui du ministère des affaires étrangères et de l'Europe avec l'Agence française de développement et les associations Coordination Sud, la Guilde européenne du raid (agence des microprojets), et enfin celui du ministère de la santé, division des droits des usagers et des affaires juridiques et éthiques (DDUAJE), et l'association France Assos Santé (Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé [UNAASS]).

Il s'agira de rendre compte des formes de régulation des pouvoirs publics au niveau national envers les associations autour de la fabrique du soutien à la vie associative, mais également de préciser les marges de manœuvre dont elles se dotent. Pour chacun des cas, nous interrogerons l'histoire de la relation entre la fédération – objet de l'analyse – et son partenaire institutionnel afin de comprendre la manière dont la première a été engagée dans l'action publique étudiée.

CAS n° 1 : la CNAF et la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF)

L'État-providence et la FCSF : une histoire d'entremêlements ?

Le premier centre social naît en France en 1896. Il est fondé par Marie Gahery à Paris sous le nom d'œuvre sociale de Popincourt et est appelé « maison sociale » ou « résidence sociale ». Dans la lignée des « *settlements* », nés à Londres et aux États-Unis à partir de 1884, il s'inscrit dans une volonté d'agir pour la justice sociale d'une autre manière que celle basée sur le modèle de la charité descendante sous l'impulsion majoritaire de femmes particulièrement engagées dans la vie de la cité. Autrement dit, il s'agit de faire avec les gens et non pas pour eux. Les travailleurs sociaux ou « la résidente » sont invités à loger dans le quartier populaire, dans des maisons où « les habitants du quartier pouvaient y venir, afin de trouver des réponses à des situations qu'ils pouvaient rencontrer », nous indique le vice-président de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF). La FCSF est fondée en 1922, lors du premier congrès international de l'International Federation of Settlements (IFS) à Londres, et déclarée officiellement en 1927 (Durand, 1996). Elle est reconnue d'utilité publique en 1931. Pendant les cinquante premières années de son existence, c'est la pratique du mécénat – souvent lié aux membres de l'IFS – qui va lui donner une assise financière. Mais après la Seconde Guerre mondiale, ce mécénat laisse sa place au soutien de l'État dans le cadre de politiques d'actions sociales et sanitaires. « Le projet de conjurer les aléas de la vie collective par un socle de droits sociaux prend peu à peu forme sous l'impulsion d'un État-providence centralisé et protecteur. » (Decamp, 2022). Dès 1945, l'État contribue à leur développement par des financements en provenance des caisses d'allocations familiales (CAF) : ainsi « une politique de reconnaissance et de labellisation des structures à vocation familiale se développe » (Coti, 2016). En 1952 une définition officielle est donnée à l'activité d'un centre social, et ce à la demande du ministère de la santé et de la population. Mais ce n'est qu'en 1971 que l'État, au travers du conseil d'administration de la CNAF, décide d'étendre sa prestation de services aux centres sociaux au titre d'une fonction d'animation globale sous condition d'agrément. En 1984, une circulaire vient confirmer l'importance du rôle des centres sociaux dans les politiques familiales étatiques : elle arrête les conditions de l'agrément des centres par les CAF locales, c'est-à-dire de manière décentralisée. Une convention collective spécifique à l'initiative de la fédération et du Syndicat national des associations employeuses de personnel au service des centres sociaux (SNAECSO) existe depuis 1983. La FCSF bénéficie d'un agrément pour le service civique depuis 2011 ainsi que d'un agrément national JEP. L'État renforce ainsi son lien avec les centres sociaux et la fédération qui permet le recensement et une forme de coordination – *ad hoc* – des projets des centres sociaux comme le souligne l'un des administrateurs de la FCSF :

« À un moment donné, la branche famille (CNAF) a considéré que les centres sociaux étaient un très bon outil qu'il fallait encourager. Depuis des années, les seuls équipements figurant dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG), dans les textes de ce qui est aujourd'hui la CNAF, ce sont les centres sociaux. Depuis peu ont été rajoutés les foyers de jeunes travailleurs. [...] Mais dans la durée, le centre social est quelque chose qui, au niveau national et dans chaque CAF, est identifié comme un outil à encourager. [...] Mais ce ne sont pas les CAF qui ont inventé les centres sociaux. »

Les centres sociaux et leur fédération ont fortement évolué ne serait-ce qu'au niveau de leur modèle socioéconomique et des liens entretenus avec les pouvoirs publics et les élus locaux. Ces relations sont importantes sans que cela ne soit forcément corrélé à des subventions plus conséquentes et des

versements plus nombreux. André Decamp, membre du Laboratoire d'innovation sociale par la recherche-action (LISRA), dans son article de 2022 affirme en ce sens « qu'à l'heure actuelle les centres sociaux font [feraient] partie des associations orphelines de l'État-providence. Par ailleurs, cette baisse de subventions entraîne une course aux marchés publics à chaque renouvellement de convention et crée ainsi une concurrence, souvent contre-productive, entre les fédérations de centres sociaux et d'autres organisations (mouvements d'éducation populaire, fédérations de maisons de jeunes et de la culture, etc.). » Ce dernier point est confirmé par la fédération qui écrit : « on assiste à une montée en puissance des appels d'offres et des marchés publics » dans son document relatif aux modèles socioéconomiques « Accompagner l'évolution des modèles socio-économiques des centres sociaux »⁸⁴. Il est vrai que depuis de nombreuses années la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, aux côtés d'autres mouvements d'éducation populaire (Renault-Tinacci, 2021), s'interroge sur son modèle socioéconomique et son adéquation avec le projet sociopolitique en raison de la reconfiguration partielle des liens avec la puissance publique et la mutation de la structure de financement. La peur de la perte de sens et des racines du projet associatif est prégnante pour le collectif et ses adhérents : « Mais on voit bien que la complexité de l'évolution de l'environnement social, de la militance sociétale et sociale, fait qu'on a plus exactement les mêmes ressources que celles qui pouvaient exister. Aujourd'hui quand un centre se crée, si effectivement des habitants sont prêts à cela, nous allons surtout avoir des élus locaux et une CAF qui vont insister sur l'importance de l'outil. Mais nous gardons comme exigence au niveau de la fédération, le fait qu'un centre social doit posséder une véritable place pour les habitants dans leur manière de penser et de conduire les actions. » La fédération tente alors d'être la garante des racines associatives, et ce auprès des 1 400 centres sociaux⁸⁵ qu'elle rassemble au sein d'une « même famille ». La Fédération des centres sociaux est toutefois stable financièrement. La moitié de son budget est constitué de fonds publics. Ses deux principaux financeurs sont l'ANCT (CGET à la date de l'enquête) et la CNAF. Les faibles déficits lorsqu'ils existent sont aisément endigués par des fonds propres importants.

Encadré 4. L'agrément et le local : outil de reconnaissance du réseau au sein de la branche famille ou facteur d'affaiblissement du pouvoir habitant ?

Afin d'obtenir un agrément, un centre social doit réunir plusieurs conditions.

- Tout d'abord, il doit veiller à réaliser ses deux missions principales : être un espace de proximité, ouvert à l'ensemble de la population (familial et intergénérationnel) et qui propose activités et services. Grâce à cet accueil, il est susceptible de faire remonter les besoins des publics qui s'y trouvent à la puissance publique et également d'y répondre. C'est un lieu de rencontre dédié principalement à la convivialité. Il doit également remplir une mission dite d'animation de la vie sociale, c'est-à-dire être un lieu qui permette aux habitants de concevoir et de mener à bien leur propre projet de manière collective ou individuelle. Pour cela, il offre des moyens humains et logistiques aux usagers et habitants.

⁸⁴ www.cestpossible.me/wp-content/uploads/2020/11/2020-11-publication-mse-point-etape-priorite-politique.pdf

⁸⁵ Sur le total des 2 310 centres sociaux de France en 2020 selon l'Observatoire des centres sociaux.

- La gouvernance des centres sociaux doit accorder une place prépondérante aux usagers habitants et les orientations prises doivent être construites sur le mode participatif. Ce dernier point étant souvent débattu dans le cas de centres sociaux d'origine municipale⁸⁶.

- La solidité financière des centres sociaux doit être également établie.

Toutefois des documents que l'on pourrait qualifier de retours d'expérience de directeurs de centres infirment les principes conditionnels de l'agrément : « L'architecture financière par projets apparue progressivement au détriment des subventions globales de fonctionnement a contribué à entamer la capacité des centres à faire émerger des actions véritablement pensées et portées par les habitants. Les dispositifs de financement sont élaborés par les institutions sans les principaux concernés et les thématiques choisies sont souvent éloignées de leurs préoccupations premières. » (Coti, 2016). Au moyen d'appels à projets voire de commandes publiques, les collectivités locales et les CAF tendent à orienter l'action des centres sociaux. Guillaume Coti explique, en ce sens : « Lorsque des citoyens souhaitent monter au sein du centre social une action pour laquelle il n'existe aucun dispositif de financement, mais qui correspond réellement à leurs priorités, les animateurs et les directeurs se sentent souvent bloqués. Ils ne savent pas toujours comment faire pour accompagner ces actions, car ils doivent se concentrer sur ce qui est financé afin de préserver l'équilibre économique de la structure. En tant que directeur d'un centre social parisien j'ai pu observer combien il est difficile, même quand la volonté est présente, d'associer les habitants à une analyse partagée du territoire et à la mise en œuvre d'actions de transformation sociale locale. Il faut, d'une part, continuellement rechercher de nouveaux financements – et de plus en plus auprès d'acteurs privés pour boucler des budgets déséquilibrés – et d'autre part naviguer au cœur d'injonctions de plus en plus paradoxales. Les circulaires CNAF et la Charte incitent à construire des projets avec les habitants, mais les moyens consacrés à cela sont faibles et le financement par actions nécessite un travail administratif important qui éloigne les salariés du terrain et fragilise la cohésion du projet social global. »

Par ailleurs, les financements qui permettent aux centres sociaux de fonctionner sont majoritairement issus des collectivités territoriales et non de la CAF même si « la CAF joue un rôle institutionnel et de structuration important ». En outre, des inégalités territoriales apparaissent dans les liens qui lient les CAF aux centres sociaux. Ces difficultés sont encore plus marquées lorsque le centre social œuvre en étroite collaboration avec des collectivités locales comme l'indique l'un des administrateurs de la FCSF : « C'est plus difficile dans un certain nombre de collectivités locales, en particulier comme on considère les centres comme un service municipal. Un centre social n'est pas un service municipal. Il peut être porté par la ville, mais il doit avoir son type de fonctionnement. Nous sommes donc vigilants à maintenir de vrais conseils de centre, dans lesquels participent des habitants, avec une présidence ou non selon la manière dont on voit les choses, et avec un habitant référent, mais qui n'est pas forcément l'élu de la ville, quand c'est une collectivité, ou le directeur qui est de fait un fonctionnaire ou un contractuel de la ville. » C'est aussi ce qui explique que la part de centres sociaux adhérents en gestion institutionnelle soit plus faible parmi les membres fédérés. Au niveau local la régulation réalisée par les collectivités locales semble donc davantage s'apparenter à une régulation tutélaire adossée à une régulation concurrentielle.

⁸⁶ <https://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-63744QE.htm>

La FCSF : entre régulation tutélaire concertée et régulation concurrentielle à bas bruit

Discuter, coopérer et reconnaître les spécificités fédérales

Les règles et les normes publiques au niveau national qui régulent de façon officielle et officieuse la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France semblent plus ouvertes. Pour la fédération, qu'il s'agisse du CGET ou de la CNAF, les échanges se font de manière négociée notamment en ce qui concerne les pratiques évaluatives : l'un des administrateurs de la FCSF des centres sociaux nous indique ainsi :

« J'ai un autre exemple de dispositif lié à l'aspect État, sur notre manière de fonctionner en prenant notre culture en compte. On a une convention de financement avec le CGET. Il y a six ou sept ans, plutôt que d'avoir une évaluation au sens traditionnel sur l'utilisation de l'argent à propos de laquelle finalement, on trouve toujours des choses à dire, nous avons envie de sortir de cette chose faite en petit bureau de trois ou quatre personnes. [...] Nous avons donc proposé quelque chose qui se traduit dans ce qu'on appelle le rapport biennal, dans lequel on propose à six ou sept territoires en politique de la ville, de nous livrer des contributions sur des thèmes correspondant à leur réalité. [...] Ça a fait l'objet d'une restitution et d'une publication. Julien Denormandie est venu. »

La volonté de dialogue avec les associations ou fédérations nationales est également mise en évidence du côté de la CNAF. La discussion autour du suivi des fédérations ou encore des projets menés conjointement est largement relevée par la conseillère en politiques familiales et sociales à la CNAF que nous avons interrogée. Elle revient sur des échanges avec les fédérations qui vont avoir lieu dans la mise en place de la convention d'objectifs et de gestion (2019-2022), et ce de manière bilatérale avec chacune des organisations.

« C'est d'avoir un temps de travail sur, ben, l'évaluation en fait, c'est dès le début, réfléchir ensemble à... à comment on va pouvoir, au fil de l'eau là, pendant ces quatre années, suivre et évaluer. Qu'est-ce que vous proposez ? Donc moi, ma démarche, c'est... je suis plutôt dans une démarche de co-construction. L'objectif, c'est qu'on réfléchisse ensemble à quelles modalités, on va pouvoir réfléchir et inventer, donc. »

Sur la dernière COG la conseillère indique être parfois allée à la rencontre des fédérations dans leurs propres locaux afin de faire connaissance, de les soutenir directement, parfois « moralement » lors des temps difficiles. Elle souligne enfin que la relation avec ces associations se fait sur un principe de confiance :

« On part du principe, voilà, qu'on est sur une relation de confiance, et on n'est pas sur de la suspicion, ni quoi que ce soit, du coup, c'est aussi ça l'enjeu, c'est aussi comment on peut, voilà, valoriser ce qui est fait. Et s'enrichir les uns les autres. Et mon travail aussi, il consiste aussi à soutenir aussi, pas moralement, mais pour certains, ça a été un peu ça. Les remonter. »

Du côté de la fédération, un autre champ lexical prédomine, celui de « l'acculturation réciproque » : « C'est la négociation, soit avec des services de l'État, soit avec les services d'autres administrations, où on ne parle pas la même langue, où on s'acculture. Effectivement, c'est important qu'il y ait une acculturation réciproque. »

En 2011 (objectif inscrit dans la COG de 2009-2012), a été créé l'observatoire national des centres sociaux appelé Système d'échange national des centres sociaux (SENACS) sous l'impulsion conjointe de la CNAF et de la FCSF : il s'agit de rendre davantage visibles les actions effectuées par les centres sociaux et ainsi de « défendre l'utilité de ces structures sur les territoires [...], chantier prioritaire pour la FCSF ». Les données étaient auparavant principalement prises en charge par la CNAF et l'INSEE (Crépin et Le

Jeannic, 2000). L'observatoire constitue aujourd'hui un projet commun partagé entre les deux organisations. Il monte en charge dès 2014 en intégrant l'ensemble des territoires et les espaces de vie sociale (EVS). Les résultats annuels de l'observatoire national font l'objet d'une restitution commune entre les deux institutions. Des moyens sont accordés par la CNAF (développement de l'interface et du graphisme et mise à disposition de chargés de mission⁸⁷). Comme l'indique le vice-président de la fédération en 2019 :

« On va pouvoir identifier cet aspect-là qualitativement avec un outil dont je vous donnerai également un support. C'est l'observatoire national des centres sociaux, qu'on appelle SENACS, qui a été monté conjointement par la Fédération nationale et la Caisse nationale d'allocations familiales. Tous les ans. Il y a une enquête renseignée de manière déclarative dans un premier temps par l'ensemble des centres sociaux d'un territoire, qu'ils soient adhérents ou non, sur la base du département, puis qu'au niveau d'un département, l'unité locale, c'est la CAF. »

La Fédération des centres sociaux et socioculturels de France parvient en ce sens à négocier une partie des termes du soutien financier – notamment sur le suivi – mais également les modalités de la coopération (dans le cadre du SENACS par exemple).

Faire le choix du fédéral

Pourquoi un ministère ou un organisme d'État soutiendraient-ils la fédération plutôt que les centres sociaux directement ? C'est une question qu'il est légitime de poser, car la fédération ne regroupe aujourd'hui qu'environ 50 % des centres sociaux agréés de France comme le souligne l'une des conseillères rencontrées à la CNAF : « Les fédérations des centres sociaux ne représentent que 50 % des centres sociaux qui sont agréés, donc qu'est-ce qu'on fait des autres 50 % ? » Pour le vice-président de la FCSF, c'est « la plus-value que nous pouvons apporter, c'est notre façon de fonctionner ». Autrement dit, c'est le projet sociopolitique de la fédération qui intéresse l'organisme de la sécurité sociale, non pas dans la propension des centres sociaux à proposer des services, mais davantage dans leur capacité à former, coordonner et diffuser, et *a priori* dans leur aptitude à mobiliser les habitants sur les territoires et à porter les valeurs d'« encapacitation ».

« Le fait d'être fédéré à la FCSF résulte d'un choix volontaire. On le rappelle toujours, il n'y a aucune obligation. Nous ne sommes pas une fédération de services. Concrètement, si vous êtes fédérés, nous n'allons absolument pas vous promettre que vous aurez telle assurance, tel type de service pour gérer votre personnel, ou qu'on va vous porter l'emploi. Il s'agit vraiment d'une décision, d'un choix de politique de développement, de projet associatif. On va donc reconnaître qu'on fait partie d'une même famille dans laquelle il y a des projets, une place identifiée pour des habitants afin de préparer et conduire ce projet. La gestion associative va structurellement apporter cette dimension-là. »

C'est également leur propension à faire du sur-mesure d'un dispositif standardisé : « Le centre social est un cadre général dont le talent principal en termes d'économie est de pouvoir se saisir du prêt-à-porter de dispositifs d'État pour en faire du sur-mesure localement. Un dispositif que l'État ou qu'une institution de niveau national vont vouloir proposer ne pourra fonctionner que si on se l'est approprié, qu'on l'adapte et qu'on le met en œuvre d'une autre manière localement », rapporte l'un des administrateurs de la FCSF.

⁸⁷ http://www.centres-sociaux-partenariat13.fr/sites/default/files/document_public/SENACS%20enjeux-histoire-methodo-perspectives.pdf

Mais au-delà de la prise en compte par la CNAF des spécificités et des valeurs de la fédération, cette dernière coche également les orientations souhaitées par la COG, c'est-à-dire :

« Le développement de l'ingénierie de formation pour une montée en compétence des équipes de bénévoles et/ou de salariés afin d'acquérir davantage d'expertise ; la mutualisation des ressources, des moyens matériels, humains et financiers ; l'élaboration d'actions pour favoriser les réflexions et les initiatives au sein des réseaux associatifs ; les actions favorisant la mise en réseau et le partenariat ; le soutien et le renforcement à la gestion et la pérennisation des structures. »

Et en cela, dans sa capacité à rassembler les centres sociaux autour de ces enjeux, la fédération est un acteur incontournable pour la CNAF dans la politique portée par la branche famille. Cette position lui permet d'asseoir une importante légitimité, mais également d'avoir des marges de manœuvre sur certaines activités.

Une régulation tutélaire plutôt classique...

Il faut toutefois rappeler que les modalités de conventionnement qui lient la fédération à la CNAF s'apparentent à ce que la littérature qualifie de « régulation tutélaire » (Enjolras, 1994 ; Laville et Nyssens, 2001). En effet, malgré son importance au sein des politiques portées par la CNAF, la fédération est soumise à un ensemble de règles d'éligibilité qui ouvrent droit au financement. À cela s'ajoute une procédure de contrôle et de vérification de ses budgets, mais aussi de ses activités. La technicité administrative reste importante ; en attestent le nombre de pièces justificatives demandées et les engagements que doit prendre la fédération partenaire (comme par exemple le bon respect de la Charte de la laïcité qui sera l'objet de débats entre la secrétaire d'État alors en charge de la vie associative et la fédération, et sur laquelle sera diligentée une inspection). Ainsi, afin de pouvoir répondre aux critères d'éligibilité pour obtenir les financements et conventionner avec l'organisme de sécurité sociale, la fédération doit : « avoir un fonctionnement démocratique ; réunir de façon régulière [ses] instances statutaires et veiller à leur renouvellement ; développer des actions dans le respect de la Charte de la laïcité de la branche Famille ; respecter la liberté de conscience de [ses] membres ; ne pas proposer d'actions à visée communautariste ou sectaire ; disposer et justifier d'une transparence de gestion ». Pour obtenir un financement, l'association doit également :

- avoir une aire d'intervention ou être la représentation d'un mouvement fédéral ou réseau ;
- être cofinancée pour chacun des projets sur lesquels elle sollicite le soutien ;
- respecter le cadre de la « branche famille » ;
- justifier d'une implantation territoriale : représentation sur au moins 30 départements et liens avec au moins 20 CAF. Si cela n'est pas possible à la date de dépôt, elle doit atteindre des objectifs en fin de période de conventionnement ;
- prouver en amont la solidité de sa gestion financière.

La COG indique toutefois que le contrôle et le suivi des organisations se fait de manière « différenciée » et personnalisée sur la base de « la conformité des résultats au regard des objectifs mentionnés de la présente convention ; l'impact des actions ou des interventions, s'il y a lieu, au regard de leur utilité sociale ou de l'intérêt général ; les prolongements susceptibles d'être apportés à la convention, y compris la conclusion d'une nouvelle convention ; l'atteinte des

objectifs fixés sur les projets financés dans le cadre de la subvention dite "Soutien de la CNAF aux fédérations et associations nationales". Les termes de la présente convention font l'objet d'un suivi réalisé selon les modalités définies entre les parties ». Ainsi, « en fonction de la nature des projets, il pourra être exigé que les engagements présentés par l'association soient assortis d'objectifs chiffrés ».

L'ensemble de ces critères oblige la fédération à une importante professionnalisation si elle est désireuse de recevoir de tels financements. En outre, cette rationalisation peut introduire des distorsions du projet associatif par la focale managériale et gestionnaire. Un risque cerné par la fédération, notamment au cours de ses travaux sur les modèles socioéconomiques⁸⁸. Cette rationalisation ouvre également sur un possible isomorphisme institutionnel (Enjolras, 1994, c'est-à-dire une forme de formatage provoquée par l'institution publique obligeant les associations subissant des conditions environnementales identiques à se ressembler.

... sur fond de paradoxes et mise en concurrence

La relation de la CNAF aux fédérations a récemment évolué sur plusieurs aspects qui s'inscrivent pleinement dans ce qui a pu être relevé par ailleurs dans la littérature (Cottin-Marx *et al.*, 2017).

- Sur la COG de 2013-2017, la CNAF s'appuie sur le budget global des organisations pour le financement de projets particuliers⁸⁹. Pour la COG suivante, les administrateurs de la CNAF optent pour un financement exclusif par projets. Cette démarche se fait dans le respect à la fois des nouveautés législatives (loi ESS n° 2014-856 du 31 juillet 2014 et circulaire 5811-SG du Premier ministre du 29 septembre 2015⁹⁰) et du guide d'usage de la subvention publié en 2016 (il en existe depuis de nouvelles versions). Il s'agit donc de « subventions de fonctionnement, mais en mode projet » nous indique la conseillère CNAF. Ce choix a également été fait, car le fait de soutenir financièrement un projet et non pas un budget global permet à l'organisme de ne pas se porter solidaire du positionnement global de l'association et de ne pas soutenir de cette façon « leur discours ou leur portage politique » général pour reprendre l'expression de notre enquêtée. Cela permet aussi de soutenir les associations qui relèvent de plusieurs champs et non exclusivement de la branche famille. Enfin, financer en mode projet permet de « mieux suivre et de mieux évaluer », et ainsi de mieux suivre l'action de l'association et les dépenses qu'elle recouvre. Il s'agit donc de financer le projet, et non pas « l'identité associative »⁹¹.
- On retrouve une incitation à la mutualisation à la fois dans la COG 2018-2022 (« mutualisation des ressources, des moyens matériels, humains et financiers ») et dans les discours tenus lors des entretiens réalisés à la CNAF sur une logique de complémentarité entre associations et fédérations nationales : « l'objectif, c'est aussi d'être

⁸⁸ www.centres-sociaux.fr/files/2020/11/2020-11-publication-mse-point-etape-priorite-politique.pdf

⁸⁹ Critères d'attribution fondés sur le budget prévisionnel de l'association qui donnait des disparités selon les têtes de réseau employeuses et bénévoles, aujourd'hui pourcentage du financement d'un ETP.

⁹⁰ www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Circulaire_n_5811-SG_du_29_septembre_2015.pdf

⁹¹ Dans son rapport financier de 2020, la FCSF indique que « l'augmentation des financements sur projets entraîne par ailleurs une augmentation des besoins en fonction supports », souvent non financés.

en complémentarité les uns les autres, les champs d'intervention sont tellement larges et diversifiés que si tout le monde se met sur le même créneau, évident, alors que y'a tellement de sujets à couvrir, et y'a tellement d'approches, de portes d'entrée possible. Et l'idée, enfin nous, le soutien aux fédérations, ce n'est pas quelque chose qui va s'arrêter du tout, du tout. » Ce fort encouragement à la mutualisation que nous avons retrouvé dans les entretiens avec presque tous les ministères et organismes d'État – à la fois en termes de ressources et de moyens –, mais également à la coopération recouvre ce que Laurent Gardin et Florence Jany-Catrice relevaient (2016) : il s'agit de « réaliser des économies d'échelle » dans un contexte de contraction de la dépense publique et du désengagement relatif de l'État dans certains secteurs et sous certaines formes (notamment directes). Cette incitation s'accompagne d'un discours de la CNAF sur l'amélioration de la qualité des prestations de services, particulièrement en termes d'efficacité : « toutes ces actions ne peuvent être que du bonus ou apporter qu'une plus-value pour offrir des offres de service de meilleure qualité », plus-value à laquelle peut concourir l'action fédérale. Les risques pouvant être liés à la mutualisation – perte de sens pour les bénévoles, reconfiguration de l'identité collective, dévoiement du projet originel – ne sont pas relevés dans les discours du côté de l'organisme de la sécurité sociale.

- Sur la dernière COG, le suivi des associations est renforcé. Ce fait est présenté positivement : « Avant, il fallait quatre à cinq ans avant de faire un bilan, maintenant c'est tous les deux ans. » S'il est vrai que les bilans de mi-parcours peuvent renforcer le caractère « négocié » du partenariat association/CNAF, ils renforcent la dimension de « financement aux résultats », de mise en concurrence des organisations à but non lucratif entre elles et le temps consacré à la recherche de financements (voir *infra*).

Ces aspects rendent également compte de paradoxes. À côté des discours portant sur la mutualisation, est également encouragée la capacité d'innovation, car pour la CNAF, il s'agit de « se nourrir de la diversité des innovations aussi portées par les milieux associatifs qui sont importantes ». Un financement complémentaire est d'ailleurs prévu pour les projets « innovants », relevant par exemple du champ du handicap ou de la parentalité dans la COG 2018-2022. L'innovation permet de nourrir directement les pratiques de l'institution tout comme d'améliorer la qualité ou l'impact des services rendus par les centres sociaux. Or, les logiques de complémentarité ou de mutualisation peuvent entacher cette capacité d'innovation et la « diversité » des pratiques associatives positionnées sur un même « segment » d'activité.

Dans les entretiens, un discours sur la baisse des financements publics fait apparaître les difficultés que cela peut entraîner⁹² :

« La difficulté pour la vie... aujourd'hui, c'est qu'ils passent leur temps à... à courir après les financements, et ce temps-là, il est pas, ils sont pas à mettre en place leurs projets associatifs, avec les jeunes, les familles [...] enfin ça peut être énergivore, et en tout cas prendre au moins 60 % de leur temps de travail pour certains. Et c'est ce que les associations nous font remonter très, très régulièrement. »

Par ailleurs, le bilan de la contractualisation avec les associations nationales sur la période 2014-2018 de la CNAF souligne :

⁹² Le montant total alloué par la CNAF aux fédérations est pourtant en augmentation sur la période 2013-2022, d'environ 12 %.

« En outre, de réelles fragilités budgétaires ont été identifiées chez certains de ces partenaires pouvant s'expliquer, selon les cas, par des difficultés de gouvernance, ou d'absence de soutien financier par d'autres financeurs publics. »

Le bilan indique également qu'environ une association sur deux a des sources de financements publics diversifiées : « en complément de l'apport CNAF, de financements publics, en provenance d'administrations centrales (...) et d'organismes de la sécurité sociale.»

Au-delà des critères de financement qui obligent à un cofinancement, les entretiens avec le personnel de la CNAF soulignent le comportement des associations nationales ou des fédérations qui se « mettraient en situation de concurrence » et sont « sans pitié les unes avec les autres ». Des exemples nous sont ainsi donnés concernant des têtes de réseau qui ne se transmettraient pas les bonnes informations pour se favoriser dans la course au financement. Pourtant, l'obligation de cofinancement ou de contrôle (et de l'impact des activités soutenues) pourrait renforcer ce paradigme concurrentiel tout comme la coordination des financeurs publics pour ne pas financer de la même manière ou de façon redondante les fédérations ou têtes de réseau. Pourtant, quel risque y aurait-il à financer davantage une même politique autour de la parentalité ou du handicap ou plus largement du soutien à la vie associative ?

Si l'on ne peut évidemment conclure à une régulation concurrentielle, nous pouvons relever *a minima* des logiques concurrentielles entre associations dans la mesure où des critères d'éligibilité et de suivi renforcent la course aux financements, mais également à la légitimité. Si la FCSF est moins touchée que d'autres acteurs fédéraux par cette transformation au regard de la centralité de ses actions dans les politiques publiques de la branche famille, un glissement est observable.

CAS n° 2 : ministère des affaires étrangères, Agence française de développement, Coordination Sud, la Guilde européenne du raid

Présentation des deux associations

Coordination Sud

Coordination Sud (solidarité, urgence, développement) naît en 1994 sous l'impulsion d'un collectif d'acteurs de la solidarité internationale : le Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID), le Comité de liaison des ONG de volontariat (CLONG Volontariat, regroupant les associations de volontaires) et la Coordination d'Agen (qui a pris par la suite le nom de Coordination humanitaire et développement). Sa création fait suite à un mouvement de solidarité internationale qui lui préexistait, appelé le Comité de liaison des organisations de solidarité internationale (CLOSI) et qui regroupait six collectifs distincts. Mais lorsqu'en 1993, le ministère des affaires étrangères propose au mouvement de fonder un GIP en charge de la gestion des fonds à destination des ONG, les membres sont divisés. La volonté première de Coordination Sud (CSUD) est de constituer un véritable médiateur entre les associations de solidarité internationale et les pouvoirs publics, mais aussi d'appuyer les acteurs du champ dans leur professionnalisation et leur structuration. En 1997, son président, Hubert Prévot, est nommé au conseil de surveillance de l'Agence française de développement. À la même époque, la coordination prend la présidence de la CPCA. En 2002, 100 membres associatifs ont déjà rejoint

Coordination Sud. Parmi eux, le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) en 1998 ou encore le FORIM (forum des organisations de solidarité internationale, autre partenaire incontournable du champ pour les pouvoirs publics). Très vite, la tête de réseau devient un acteur important pour le ministère des affaires étrangères en prenant à sa charge les formations liées à l'accès aux financements publics puis au montage de projets et enfin à la gestion des ressources humaines. En 2007 le FRIO⁹³ (voir chapitre 3) est mis en place par l'Agence française de développement/MAAIONG et géré par Coordination Sud. Cette initiative a été portée par le collectif auprès des pouvoirs publics dès 2003. CSUD souhaitait avoir « un outil qui permette de répondre aux besoins d'appui du secteur sur les aspects de renforcement organisationnel et institutionnel, et d'études prospectives. Il est géré par Coordination Sud depuis sa création, et fait partie de son programme triennal (projet de structuration du milieu associatif - SMA, soutenu par l'AFD et cofinancé à 50 % hors FRIO)⁹⁴ ».

C'est d'ailleurs à cette date, en 2007, que la commission coopération développement (CCD) est supprimée, tout comme le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI). La première avait été créée en 1984 et réunissait les ONG et le ministère de la coopération (anciennement). Cette commission constituait un espace de dialogue entre les pouvoirs publics et les partenaires associatifs où naissent des expérimentations ou des travaux portant sur différentes thématiques. C'est par ce biais que sera fondé le F3E⁹⁵, réseau apprenant particulièrement novateur sur l'évaluation des activités de solidarité nationale, ou encore les études « Argent et solidarité internationale » (ASI) qui existent toujours aujourd'hui et qui sont portées par Coordination Sud⁹⁶.

Le HCCI naît à la suite des assises de la coopération et de la solidarité internationale. Il est placé auprès du premier ministre (à l'instar du HCVA). Plus indépendant, il regroupe de plus nombreux collègues (comme les collectivités territoriales ou le secteur privé lucratif qui n'était pas représenté dans le CCD). Le conseil produit surtout des rapports plus ou moins critiques avec les angles choisis par le ministère des affaires étrangères et de la coopération. En 2009, un nouveau conseil est créé par le ministère en charge : il sera actif seulement deux années. En 2012, Coordination Sud insiste auprès des candidats à la présidence sur l'importance d'un espace de concertation pour les acteurs de la solidarité internationale. Sous François Hollande, le Conseil national du développement et de la solidarité internationale est lancé, institué par la loi d'orientation et de programmation pour le développement et la solidarité internationale. Cette nouvelle loi, pourtant souhaitée par la coordination, n'échappe pas aux critiques. CSUD lui reproche son « manque d'engagements budgétaire chiffré, sa non-clarification du "rôle des organisations à but non lucratif", et le maintien d'une grande complexité dans le pilotage de l'aide ». La dimension partenariale et participative n'a été suivie que de peu d'effets⁹⁷. Depuis 2018, Coordination Sud participe à la révision de la loi de 2014 sous la présidence Macron et a mis en place un groupe de travail dédié. Le

⁹³ Fonds paritaire de cofinancement d'expertises externes sur les différents aspects de la performance organisationnelle et institutionnelle pour les ONG, en d'autres termes l'accompagnement individuel et des formations mutualisées pour les associations membres et non-membres relevant de la solidarité internationale.

⁹⁴ www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Evaluation-du-FRIO-Rapport-Final-r%C3%A9vis%C3%A9-sans-logo-FRIO.pdf

⁹⁵ « On voyait de plus en plus apparaître les questions d'évaluation de projets. Les associations se sont mises ensemble et ont créé le F3E. [...] De fait on a créé une association où le ministère des affaires étrangères puis après l'AFD étaient fortement présents. Le F3E jouait aussi un rôle de tiers payeur bienveillant vis-à-vis de l'association et de l'évaluateur. » Déléguée générale du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI).

⁹⁶ www.coordinationsud.org/onqlab/etudemse/

⁹⁷ www.coordinationsud.org/nos-positions/dialogue-ong-pouvoirs-publics/loi-sur-la-politique-de-developpement/

mardi 13 juillet 2021, cette révision était votée par les députés. Dans un communiqué de presse⁹⁸, Coordination Sud salue la reconnaissance accordée aux organisations de la société civile concernant leur expertise et leur droit à l'initiative⁹⁹ tout comme les « cibles » à atteindre concernant « les montants transitant par ces dernières ». Le droit à l'initiative des OSC reste cependant « cantonné à un dispositif financier » certifié jusqu'en 2022. Enfin l'intégration des questions de genre et de la participation des plus jeunes à l'action publique qui les concerne demeure marginale. Cette présentation liminaire du champ institutionnel qui entoure Coordination Sud montre à quel point la coordination est incontournable pour la solidarité internationale, mais aussi pour la puissance publique d'État. Au cours de l'entretien de 1 h 15 à l'Agence française de développement et sa division des OSC, le nom de coordination Sud est apparu dix-neuf fois.

La Guilde européenne du raid

En 1967, la Guilde européenne du raid est créée par une poignée de jeunes passionnés par la découverte et le goût de l'aventure. C'est d'ailleurs le goût de l'aventure « utile » qui guide l'association dans ses premiers pas. En 1971 des bourses pour l'aventure sont mises en place.

« D'ailleurs, c'était pas du tout le temps de l'humanitaire, c'est arrivé après, dans la décennie suivante, mais des aventuriers, des gens qui avaient le goût de l'aventure, des horizons lointains, des défis lancés d'aller dans des endroits où les gens ne vont pas, etc., dans des zones compliquées d'accès, etc. Donc, ils se sont constitués en organisation pour lever des fonds, pour permettre de réaliser les projets des personnes qui venaient eux-mêmes d'abord. » (Responsable de l'agence des microprojets.)

En 1977, la Guilde lance le premier festival du film d'aventure, d'abord à La Plagne puis à Dijon. Au fondement de l'association se trouve avant tout une démarche individuelle de dépassement de soi, sans ancrage militant particulier. Dans les années 1980, la Guilde s'oriente vers ce qui constituera le deuxième axe de son projet associatif à l'avenir : la structuration du champ de la solidarité internationale. Elle est reconnue d'utilité publique en 1981 et organise en 1983 le premier forum d'Agen, un lieu d'échanges de référence pour les acteurs du champ. Le dernier a eu lieu en 2005. C'est aussi à cette même époque que l'agence des microprojets est créée. Ce pôle est organisé comme un lieu ressource, à même de pouvoir financer et accompagner les petites et moyennes associations du secteur dans leur développement. Il ne s'agit plus de soutenir une démarche individuelle, mais de favoriser l'essor d'un collectif de très petite taille qui cherche à se professionnaliser dans l'humanitaire. Elle travaille de près avec des associations telles que Médecins sans frontières ou la très jeune Handicap international.

« Les porteurs de projets devaient monter une association, avoir deux ans d'existence, ça n'a jamais changé, c'est-à-dire avoir déjà commencé un certain nombre d'activités et démontrer la pertinence de leur approche, etc., ensuite, présenter un projet qui faisait l'objet d'une instruction et de l'attribution de fonds. »

En 1993, le ministère des affaires étrangères souhaite financer les actions de l'agence des microprojets. « À partir de 93, l'agence des microprojets opère des appels à projets qui sont financés en partie, pas uniquement, mais en partie par des fonds publics », nous explique-t-on à la Guilde européenne du Raid.

⁹⁸ www.coordinationsud.org/communique-de-presse/vote-de-la-loi-developpement-solidaire-une-ambition-renouvelee/

⁹⁹ CSUD définit le droit à l'initiative des organisations de la société civile comme « l'ensemble des actions, projets, programmes, stratégies émanant de la volonté de la société civile dans le cadre de ses statuts, de son projet associatif et/ou de ses analyses, prenant en compte toutes les parties prenantes, notamment les populations elles-mêmes. Ce droit d'initiative se définit aussi par opposition aux actions menées par les OSC en réponse à une commande publique (appels à projets). Le respect de ce droit d'initiative se traduit notamment par un dialogue avec les pouvoirs publics reconnaissant pleinement le rôle des OSC. Il doit se traduire également par des financements dédiés aux initiatives des OSC. »

Lorsqu'en 2009, la compétence de la MAAIONG est transférée à l'AFD qui a un contrat d'objectifs et de moyens avec son ministère de tutelle, le MAEE, « l'agence des microprojets a continué à fonctionner, mais avec un système qui s'est structuré progressivement avec la procédurisation de l'AFD autour de l'octroi de financements, autour de la mise en œuvre des "fonds intermédiés" », c'est-à-dire qui fonctionne *via* une logique redistributive, mais gérée par un organisme privé ici à but non lucratif. Par ce biais, l'AFD externalise la gestion de ses appels à projets, ici à la Guilde pour financer des petites initiatives de solidarité internationale.

« Mais donc on gère pour une très grande partie l'argent du ministère des affaires étrangères à travers l'Agence française de développement. » (Responsable de l'agence des microprojets.)

Même son de cloche du côté de l'AFD, à la délégation :

« [...] vers deux dispositifs : l'agence des microprojets que gère la Guilde européenne du Raid. C'est pour des petites ONG et de petits projets. On leur donne un million d'euros par an et ils font tout ce travail d'accompagnement et de financement. On a le FORIM¹⁰⁰ qui est un fonds qui s'appelle le PRA/OSIM pour les associations issues des migrations, toutes les petites OSIM, organisations de solidarité internationale issues des migrations. Ce sont deux dispositifs vers lesquels on oriente les petits parce qu'on n'aura jamais le temps de faire du bon travail avec elles. Là, ce sont vraiment de petites structures très récentes ou très petites. Ces dispositifs sont vraiment outillés. Ils ont chacun un million d'euros par an et ils font ce travail d'accompagnement sur mesure. De notre côté, on va garder les moyens et les gros. »

À l'intérieur du pôle microprojets, il existe quatre programmes de financement qui correspondent à chaque fois à une convention avec l'AFD (et des cofinanceurs comme la FIFA) : le premier programme concerne les microprojets de développement (éducation, santé, infrastructures, agriculture par exemple), les trois autres concernent plus directement le sport (comme levier de développement). Entre quarante et cinquante projets associatifs sont soutenus financièrement pour chacun des appels à projets. Ces derniers sont biannuels. De manière plus récente, la Guilde participe au financement de formations et de l'accompagnement en région, qui est porté par les réseaux régionaux multi-acteurs connus sous le sigle RRMA.

La Guilde est donc toujours aujourd'hui bicéphale : un pôle aventure (bourses de l'aventure, festival « les écrans de l'aventure » par exemple), auquel s'est associé un pôle volontariat (volontariat de service civique, volontariat de solidarité internationale). Et un pôle davantage tourné vers le financement et l'accompagnement du champ avec l'agence des microprojets. Le projet principal de l'association reste bien la distribution de financements pour des petits projets d'aide au développement contrairement à CSUD. La Guilde est par ailleurs membre de Coordination Sud, mais pas de son conseil d'administration. Elle participe toutefois à plusieurs groupes de travail, notamment sur les financements des OSC de la coordination ainsi qu'à un sous-groupe de travail sur les « mésoprojets », c'est-à-dire les projets intermédiaires :

« Du point de vue du financement AFD, il y a un très clair trou dans la raquette sur des moyennes associations de solidarité internationale. Donc typiquement des associations qui ont entre 200 000 et je ne sais pas 500 000 euros de ressources annuelles, qui commencent à être professionnalisées, mais qui ne mènent pas de projets suffisamment importants en termes de dimensionnement, puis de financement pour aller toquer à la porte de l'AFD, et en même temps qui sont trop grosses pour aller chez nous ou au FORIM, etc. »

L'actuel délégué général de l'association est l'un des cofondateurs de Coordination Sud. Si le lien entre la Guilde et le MAE/AFD est important, il ne prend pas la même forme qu'avec Coordination Sud et nous

¹⁰⁰ Le Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations.

montrons ci-dessous que coexistent différentes formes de régulation dépendantes des organisations de la société civile et du lien spécifique qu'elles entretiennent avec l'autorité publique.

D'une régulation négociée à une régulation tutélaire subie

Perception d'un statut de prestataire versus un statut de partenaire

L'analyse des entretiens le montre sans équivoque : les deux têtes de réseau entretiennent des rapports très différents avec l'Agence française de développement et plus largement avec le ministère en charge du secteur. Dans nos échanges avec l'AFD, ou encore la délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Coordination Sud et la Guilde du raid, il apparaît que les deux dernières ne sont pas considérées de la même manière. Ainsi Coordination Sud est présentée comme une organisation capable d'initiative en proposant des dispositifs particulièrement importants comme a pu l'être le FRIO et qui fait maintenant partie intégrante de l'appui à la structuration et à la professionnalisation des ONG. Sa spécificité en fait un acteur unique à la fois dans la représentation du champ (184 ONG en sont membres) et en termes de force de proposition pour la politique du ministère. Comme nous l'indiquions *supra*, CSUD sera mentionnée dix-neuf fois au cours de notre entretien avec la délégation des partenariats à l'AFD. La Guilde européenne du raid apparaît comme l'un des organismes redistributifs utiles au déploiement du financement pour les petites associations. « Évidemment c'est très compliqué pour l'AFD de gérer des centaines de sollicitations, etc. Donc là, l'idée c'est de déléguer à une organisation qui est elle-même une association », nous indique la responsable de l'agence des microprojets à la Guilde. Le délégué pour les relations avec la société civile et les partenariats au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (2016-2020) abonde en ce sens :

« Sur le dispositif OSC, on finance deux organismes redistributifs, il y en aura d'autres après. L'un s'appelle l'agence des microprojets, portée par un organisme qui s'appelle la Guilde du Raid, et l'autre s'appelle le PRA/OSIM porté par le Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations. »

Ce passage par le biais d'associations ayant un rôle redistributif devrait ainsi s'accroître dans les années à venir et s'inscrit dans la stratégie ministérielle d'appui et de financement aux ONG.

Pour le compte de l'AFD, la Guilde déploie quatre programmes au total : l'agence des microprojets (le plus ancien) et trois programmes liés au sport dans la solidarité internationale. Si le premier est géré en lien avec la délégation des partenariats OSC, les trois autres le sont avec l'antenne cohésion sociale de la direction générale de l'AFD, « mais qui du coup en général ne fonctionne pas avec les ONG, fonctionne avec des prestataires. Et là, ce sont eux qui sont venus nous chercher, c'est pour ça qu'on a développé cet aspect sport. Ce n'est pas la Guilde à un moment qui s'est dit : "on va faire du sport". Si vous voyiez les membres de la gouvernance, ce n'est pas tout à fait l'idée, mais en revanche, ce sont des aventuriers, mais un petit peu âgés. » On remarque alors que le projet associatif de l'association est fortement influencé par son financeur.

Le rapport entre la Guilde et son donneur d'ordre : un déséquilibre marqué

Lors de notre entretien avec la Guilde, deux grandes dimensions problématiques ont été évoquées ; la question de la contraction des financements (pour une activité de gestion toujours plus importante pour l'opérateur public) et enfin l'ascendant de l'AFD sur le projet originel de la Guilde, et plus particulièrement sur l'agence des microprojets.

Tout d'abord, si l'enveloppe globale à destination des petites associations de solidarité internationale est de plus en plus importante (passant d'un million à 1,4 million d'euros) avec un nombre de projets de plus en plus important, le budget à destination de la Guilde pour la gestion de cette activité n'est pas en adéquation :

« C'est-à-dire que l'AFD nous confie de l'argent par tranche de trois ans. Et tous les trois ans, en réalité tous les deux ans parce qu'il nous faut déposer une note d'intention l'année d'avant, c'est de plus en plus compliqué, parce que nous-mêmes on est soumis à une problématique. [...] C'est de plus en plus court avec des frais de gestion de plus en plus serrés. Par contre, des enveloppes à distribuer qui sont plus importantes. Donc là, on est à la limite du truc qui ne peut plus du tout être possible, mais pour l'instant on gère encore. »

Enfin, l'association relève une forme d'interventionnisme de l'opérateur mandaté par l'État pour son appui aux OSC qui remettrait en cause le projet originel de l'agence des microprojets. Tout d'abord parce que les enveloppes par projet étant de moins en moins importantes – car il y a de plus en plus de projets soutenus – « l'effet levier », de passage à l'échelle, qui était recherché lors de la création de l'agence des microprojets disparaît :

« Le financement en général c'est 8 000 euros. Mais les projets augmentent, c'est-à-dire qu'on a baissé nos enveloppes. En revanche, le budget global des projets est plus important. Ce qui pose aussi la question de l'effet levier. C'est-à-dire qu'avant, on venait nous chercher pour pouvoir lancer un projet. Là, on vient nous chercher pour boucler un point de financement. »

Ensuite, parce que l'AFD a demandé à l'ONG de réfléchir à de nouvelles orientations stratégiques, notamment de manière à ce qu'elles correspondent davantage à la stratégie politique du ministère, en l'occurrence le déploiement territorial.

« En 2018, l'AFD a souhaité remettre en place, parce que suite à une évaluation qui a été menée sur le fonctionnement de l'agence des microprojets, l'AFD nous a demandé de mettre en place une année un peu intermédiaire, à la fois pour repenser un peu notre stratégie et en même temps, du coup, pour prendre le temps de réécrire les choses en concertation avec l'AFD. Et un des enjeux, c'est effectivement l'offre à déployer de manière plus qualitative en région, parce que du point de vue de l'AFD, en tout cas, le fonctionnement de l'agence des microprojets était trop centralisé autour de l'Île-de-France et de Paris. »

Cette demande, si elle ne concerne pas uniquement la Guilde, mais l'ensemble des ONG qui travaillent avec le ministère, est appuyée et source de difficultés pour la Guilde. L'accompagnement (formation, échanges avec les porteurs de projet) dans le cadre de l'Agence est l'une des activités majeures de l'association. Le déploiement de l'activité sur l'ensemble du territoire métropolitain représente un défi important pour une équipe au demeurant limitée (quatre équivalents temps plein pour l'agence des microprojets), avec surtout une possible perte de qualité de l'accompagnement au profit de l'étendue géographique.

« L'AFD nous demande des quotas : il faut qu'il y ait autant de porteurs de projets financés en Bretagne, en tout cas au moins que ce soit proportionnel à la population et que ce soit la même proportion. C'est-à-dire, je dis n'importe quoi, mais s'il y a 8 % de la population qui est en Bretagne, il faut que 8 % des projets soient positionnés en Bretagne. Je m'en fous complètement parce que ce n'est pas ça, mon sujet. Mon sujet, c'est plutôt premièrement : est-ce que le projet tient la route ? Et deuxièmement : quels sont les besoins sur le terrain qui sont effectivement portés par un gars qui est positionné en Bretagne ? »

Pour ce faire, l'association est fortement encouragée par l'AFD (et le ministère) à travailler avec la Conférence interrégionale des RRMA (CIRRMA), les RRMA étant les plateformes d'échange, d'appui et de concertation multi-acteurs dans le champ de la coopération de la solidarité internationale.

« Donc, de notre enveloppe d'un million d'euros par an, on a l'autorisation de l'AFD, qui d'ailleurs le préconise, d'expérimenter, au lieu de faire un appel à projets national comme ça, on fait un appel à projets qui cible un

territoire en particulier. Et sur cet appel à projets, on va avoir des fonds de la Guilde, donc de l'AFD, mais également des fonds de la région. »

Ce pilotage au niveau territorial complexifie également l'action de l'association :

« C'est très poussé par l'AFD : il faut faire des fonds territorialisés, pour faciliter la vie des porteurs de projets, parce que du coup, ils ne font qu'une seule réponse. Ils remplissent un dossier et ils ont un financement. Donc, on tente le truc, mais c'est un casse-tête pas possible en termes de pilotage et de mise en œuvre, parce qu'effectivement, tous les bailleurs de fonds sont très contents de faire ça. »

L'association peine toutefois à faire comprendre à l'AFD que le territoire est une dimension importante pour la puissance publique, mais pas pour l'association elle-même ni pour son projet politique. L'enquêtée, alors salariée de la Guilde, relève l'absence de contre-pouvoir de l'ONG face à l'AFD. La résistance de l'association est selon elle quasiment inexistante. L'enquêtée compare l'organisation aux associations rencontrées dans ses expériences professionnelles antérieures « [Avant] ça m'est déjà arrivé de dire à l'AFD par exemple : "du coup, on ne prend pas vos sous, parce qu'on vous a présenté un projet, vous ne voulez le financer que de cette façon, donc on ne prend pas, tant pis on fera autrement". [À la Guilde], on ne veut pas du tout faire ça. » Ces lacunes dans la concertation et le dialogue avec l'AFD ne semblent toutefois pas être identiques dans la relation avec le ministère.

« On en a encore beaucoup en fait [avec le ministère des affaires étrangères]. Justement je pense que c'est lié à cet historique d'échange avec des relations qui sont beaucoup plus faciles. C'est aussi parce qu'il n'y a plus la relation technique [...] Parce qu'avec l'AFD, on est vraiment dans des logiques de négociation et de contrôle, et il y a un rapport de force. Moi en plus, ça fait longtemps que je travaille avec l'AFD en tant que salariée d'ONG et je n'ai jamais vu ça. C'est surtout que l'AFD, je trouve, personnellement en tout cas, que le rapport entre la Guilde et l'AFD est très déséquilibré. Beaucoup plus qu'avec d'autres ONG, avec presque une sorte de refus de ce droit d'initiative de la Guilde¹⁰¹. »

En définitive, la Guilde se perçoit comme un « opérateur, donc c'est : on vous délègue le truc, mais c'est nous qui décidons de la façon dont on le fait ». On peut donc conclure que la Guilde du raid est sous le joug d'une régulation tutélaire subie alors que Coordination Sud semble être acquise à une régulation concertée. Comment expliquer ces différences dans la relation avec un organisme public identique et dans un champ identique ?

Analyse des facteurs de différenciation partenariale

Les deux structures, même si elles travaillent ensemble et que la Guilde est membre de CSUD, ont des activités bien distinctes comme le résume la chargée de mission FRIO de Coordination Sud :

« Bon, la Guilde fait plus de l'accompagnement projet terrain pour des petites structures. Nous, on est sur du renforcement organisationnel, sur des structures un peu plus conséquentes et on est en train de réfléchir justement à des dynamiques de changement d'échelle en synergie. »

À ce titre, elles ont toutes les deux une place dans le déploiement de la politique d'appui aux acteurs du champ de la solidarité internationale, même si CSUD est davantage dans le « faire valoir » décrit au chapitre 4.

L'un des premiers éléments qui pourraient expliquer ces différences relève de la structure de financement des deux associations. La Guilde doit, selon la responsable de l'agence des microprojets,

¹⁰¹ Dimension à laquelle tient particulièrement la délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats au ministère de l'Europe et des affaires étrangères

sa survie à l'AFD. En 2019, l'Agence française de développement augmente encore son soutien à l'association au travers des programmes précédemment cités malgré l'obligation de cofinancement des projets. L'association, consciente de cette dépendance concentrée sur un financeur public, tente de « diversifier » ses ressources en misant sur le renforcement de ses fonds propres (entre 2018 et 2019, l'association est passée de 213 000 euros de fonds propres à 364 000 euros), mais également par le biais de nouveaux financements privés. Mais les financeurs privés que participer aux projets (afin de mesurer l'impact de leur financement), et non le fonctionnement ni les salaires, contrairement à l'AFD : « Tant qu'on a l'AFD qui nous permet de payer les salaires, ça fonctionne, mais si on n'a plus ça ou si ça se réduit comme peau de chagrin, ce sera plus compliqué. » Enfin, les fonds propres seraient encore loin d'être suffisants pour sécuriser les ressources financières de l'ONG. Pour autant, le ratio fonds propres calculé sur le nombre de salariés est très légèrement supérieur à celui de Coordination Sud (inversé si l'on comptabilise en termes d'euros dépensé à des fins salariales, année de référence 2020) et le prorata de subventions d'exploitation privées *versus* subventions publiques est plus équilibré. Du côté de l'AFD, le discours généraliste concernant les subventions dans le cas de la convention triennale souligne pourtant la souplesse accordée à l'ensemble des ONG : « On leur demande sur quoi elles veulent qu'on les finance, qu'elles nous donnent des angles d'attaque. »

Le second élément concerne davantage l'identité organisationnelle et le projet politique de l'association. L'analyse des entretiens montre en effet que Coordination Sud a une puissance politique que n'a pas la Guilde européenne du raid. CSUD s'est en effet spécialisée dès sa création autour du dialogue avec les pouvoirs publics et l'un de ses trois pôles actuels d'activité recouvre les fonctions de plaidoyer. Au cours des entretiens avec le MAE ou l'AFD, la tête de réseau sera tour à tour présentée comme instance de concertation pour le secteur (notamment au travers de ses groupes de travail) et comme partie prenante de travaux majeurs pour la politique de solidarité internationale (études ASI) ou des nouvelles orientations et/ou lois (comme la révision de la loi de 2014)¹⁰². À la Guilde, on souligne à l'inverse le manque de « portage politique », autrement dit de vision liée au projet associatif. « Et puis politiquement aussi, où ça joue peut-être un peu dans la relation un peu déséquilibrée avec l'AFD d'ailleurs, c'est qu'il n'y a pas assez de portage politique de ce qu'on veut vraiment mettre en avant. » Ce dernier point touche également la question de l'identité organisationnelle, définie comme « ce que les individus considèrent comme central, durable et distinctif au sein de leur organisation » (Albert et Whetten, 1985). L'identité est travaillée par deux orientations presque opposées. La première est une identité historique fondée sur l'aventure individuelle, sur laquelle l'association axe encore sa communication : « Lorsque j'ai perdu mes jambes, je me suis dit : "Soit je meurs, soit je continue." J'ai choisi de continuer. » Ce verbatim d'un compagnon de la Guilde est ainsi exposé dans le rapport d'activité 2020 et s'inscrit dans l'optique originelle de l'organisation fondée sur le soutien au dépassement de soi. Une identité plus collective et contemporaine concerne davantage le rôle de l'organisation dans la structuration de la solidarité internationale à la fois en termes de leader du « volontariat »¹⁰³ et en termes d'appui et

¹⁰² Le son de cloche est un peu différent en interne : « C'est-à-dire qu'on a effectivement l'ONGlab, le plaidoyer, l'appui. Et on n'a pas obligatoirement une approche systémique par thématique où on ferait sur du genre, du plaidoyer, de l'accompagnement et la prospective en fait. On n'a pas cette capacité à aligner notre vision, nos actions, voilà quoi. Aujourd'hui c'est clairement un enjeu à Coordination Sud. »

¹⁰³ « La Guilde gère en moyenne 500 VSI [volontariats de solidarité internationale] chaque année, ce qui en fait la première ONG d'envoi de VSI en France aujourd'hui » est-il indiqué sur le site Internet de l'association.

d'accompagnement aux microprojets de terrain. Ces deux orientations peinent aujourd'hui à trouver une vision politique commune.

La Guilde souffre également de la perte de l'effet levier (mentionnée *supra*) qui existait auparavant *via* l'agence des microprojets et qui est remodelé dans le cadre du partenariat avec l'AFD et le redéploiement sur le territoire français (pour les porteurs de projet). Elle a donc tenté de monter un projet avec le F3E et Coordination Sud (que l'association est allée chercher). Une demande de financement a été déposée auprès de l'AFD afin d'accompagner le passage à l'échelle de petits et moyens projets. Ce projet a été refusé par l'Agence française de développement. « Nous, on a un savoir-faire par le FRIO sur l'accompagnement organisationnel, qu'est-ce qui peut être faisable pour justement des structures qui feraient un peu les deux, quoi, ou qui auraient besoin des deux ? [...] La Guilde a choisi de soumettre un projet de financement à l'AFD pour porter ce projet », nous indique la chargée de mission FRIO à Coordination Sud.

Le troisième élément concerne cette fois-ci une mutation de l'action publique déjà constatée dans plusieurs ministères et organisme d'État (voir chapitre 3). Si la puissance publique cherche à déléguer/externaliser davantage son action en mobilisant le travail associatif, elle poursuit sa recherche d'un interlocuteur unique en situation de monopole. Ainsi, sans que cela ne soit discuté, la délégation des partenariats OSC de l'Agence française de développement nous indique : « On parle directement avec Coordination Sud qui n'est pas le seul interlocuteur collectif, mais qui est le principal, à charge pour lui de faire redescendre l'information à ceux qui ne sont pas membres de Coordination Sud. » Coordination Sud occupe donc une position de favori dans le dialogue avec la puissance publique en tant que représentant du secteur et partie prenante des orientations des politiques de solidarité internationale. On retrouve, à l'instar de la CNAF (voir cas n° 1), une tentative d'incitation à la mutualisation ou de complémentarisation entre acteurs privés non lucratifs par les acteurs gouvernementaux :

« On essaie de faire travailler les ONG ensemble. La diversité associative est très riche, mais pour nous, bailleurs ou institutionnels, elle est parfois un frein. On a face à nous une telle diversité et un tel *turn-over* qu'il faut à chaque fois s'y remettre et réexpliquer. C'est de la perte d'énergie et souvent de la perte d'efficacité sur le terrain. On y est très attaché [...] À travers les plateformes et les collectifs. Il s'agit de forcer les ONG à travailler ensemble, à porter des projets en consortium. » (Délégation des partenariats avec les OSC, AFD.)

Ce même verbe sera repris un peu loin dans l'entretien : « On devrait plus se concentrer sur quelques pays et avoir une force de frappe, c'est-à-dire vraiment forcer les ONG françaises que l'on finance à travailler plus ensemble, à faire des consortiums, des alliances pour être plus efficaces. » On relèvera ici le terme « forcer », engageant l'idée d'une mesure coercitive des pouvoirs publics à l'encontre des associations et qui s'oppose à l'idée d'un travail collaboratif, ouvert sur le droit à l'initiative avec le secteur : « On a un processus d'instruction très formaté, mais au moment où l'on commence l'instruction d'un dossier, que l'on a vérifié avant que tous les critères d'éligibilité étaient réunis, on est en dialogue avec l'ONG. » Il s'agirait donc davantage de financer la complémentarité (et donc l'efficacité) que l'initiative comme l'illustre l'un des appels à projets qui cible les consortiums d'ONG agissant de concert¹⁰⁴.

¹⁰⁴ « Les ONG sont indépendantes mais quand on voit qu'une ONG est trop personnalisée, notamment les moyennes parce qu'on ne dialogue pas avec les petites ONG, on va éventuellement leur dire que leur gouvernance n'est pas assez renouvelée, que leur président ou présidente est à ce poste depuis vingt ans. »

Si ces trois éléments indiquent combien il existe des différences importantes entre les partenaires d'un même acteur public, l'analyse des entretiens montre aussi qu'une partie de la mutation de la puissance publique pèse de manière indifférenciée sur les acteurs du champ.

Métamorphose de la puissance publique dans le champ de la solidarité internationale et tensions avec les ONG

Des évolutions notables ont eu lieu depuis 2009 (loi de 2014, dispositif OSC, montée en puissance du FRIIO, etc.), mais les acteurs rencontrés (en dehors du MAE) s'accordent à dire que la relation avec les ONG s'est considérablement transformée depuis le passage de MAAIONG à l'AFD, notamment en ce qui concerne l'aspect financier de l'appui aux ONG. La délégation des partenariats de l'AFD relève ainsi : « C'est beaucoup au téléphone. On n'en a plus souvent maintenant. J'en avais plus au ministère des affaires étrangères qu'à l'AFD qui est encore considérée comme une banque. Des ONG n'ont toujours pas compris qu'un dispositif leur était ouvert depuis dix ans. » La déléguée générale du CFSI, également administratrice de Coordination Sud, le souligne également :

« Il y a eu la mutation en 2009 où l'on est passé du financement d'un ministère à un financement par l'AFD qui est une banque. [...] Le fait d'avoir des fonds distribués par l'AFD, même si ce sont des subventions, nous contraint à respecter de nombreuses procédures qui sont liées à des procédures bancaires. Par exemple, il y a toutes les procédures de lutte contre le blanchiment. [...] La mayonnaise est en train de monter. »

Cet accroissement des procédures de contrôle est aujourd'hui l'une des sources de tension principales au niveau national entre les ONG et les acteurs gouvernementaux. Cette importante opposition de la tête de réseau marque selon la responsable de l'agence des microprojets, une première atteinte/fragilisation de la culture du dialogue de CSUD avec les pouvoirs publics, notamment au niveau national :

« Après Coordination Sud est dans son rôle de lobbying très fort vis-à-vis de l'AFD, parce qu'il y a des problèmes de vérification. [...] On est obligé de *screenner* en fait tous nos bénéficiaires et tous nos partenaires sur un territoire pour être sûr qu'ils ne sont pas liés de près ou de loin à du terrorisme ou à du blanchiment d'argent, etc. [...] C'est lié au fait que l'AFD est une banque, donc le système bancaire international est de plus en plus contraignant sur ces sujets-là. [...] Donc, il y a des ONG qui pétent les câbles en disant : "mais attendez, en gros, tout le principe du droit humanitaire, vous être en train de le remettre en cause pour des principes de gestion et pour des principes de maîtrise du risque". »

Coordination Sud a d'ailleurs interrompu pour la première fois de son histoire une réunion officielle et quitté la table des négociations avec les acteurs gouvernementaux. En interne à CSUD, cette opposition aux mesures de contrôle fait consensus parmi l'ensemble des membres (et donc de presque l'ensemble du champ de la solidarité internationale). Cette franche opposition s'explique aussi par le fait que ces procédures représentent un coût important pour les associations : sur 20 000 euros de budget d'un projet, environ 1 500 euros (parfois plus) peuvent être consacrés à la vérification de la probité dans un contexte où les dotations par projets (de terrain) sont plutôt en baisse. Cette vérification est même impossible pour des projets menés sur des territoires comme l'Irak ou l'Afghanistan.

En dehors de ces logiques de contrôle et de vérification de la probité, les ONG s'accordent à dire que les relations avec le personnel de l'AFD sont bonnes. Il n'est pas rare qu'au sein de la délégation des partenariats avec les OSC, il y ait des tentatives pour améliorer le sort des associations.

« Il s'agirait d'inventer d'autres dispositifs d'accompagnement à la carte », nous indique la responsable adjointe du bureau des partenariats à l'AFD. La délégation se bat ainsi pour voir se développer le soutien financier à l'appui aux organisations de la société civile. C'est aussi une bataille interne pour modifier la

culture de l'Agence française de développement, car « pour les diplomates comme pour les gens de l'AFD, le dialogue avec les ONG n'est pas une activité prioritaire ou naturelle », affirme la responsable adjointe. Il existe en effet une méconnaissance du rôle des têtes de réseau en interne.

À côté de cela, et pour faire suite aux mouvements des Gilets jaunes, l'ensemble des ONG (notamment redistributives) sont enjointes à mieux travailler avec les territoires métropolitains et les DROM. La chargée de mission FRIO de l'association Coordination Sud explique : « On a aujourd'hui une démarche, un petit peu une forme de réflexion sur la stratégie de territoire dans le sens : comment plus travailler sur les territoires avec les RRMA ? ». Si le ministère (*via* sa délégation) se défend d'intervenir au sein de la CIRMA ou des RRMA, chaque ONG travaillant avec l'administration centrale est enjointe de collaborer avec le réseau. « On verse une subvention, mais on ne se sent pas autorisé à leur donner des directives », nous indique ainsi le délégué pour les relations avec la société civile et les partenariats au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Concernant les critères d'éligibilité au financement de l'AFD, on retrouve des pratiques similaires à celles de la CNAF : obligation de cofinancement, vérification de la gouvernance (et de ses parties prenantes pour « éviter les faux nez des administrations, des collectivités locales ou d'institutions publiques »), obligation d'un seuil minimal de budget (notamment pour le dispositif OSC¹⁰⁵). Mais les ONG rencontrées soulignent la pertinence des dispositifs financiers de l'AFD qui fonctionnent de manière pluriannuelle et le nombre moins important de rapports évaluatifs demandés, comme le souligne la déléguée générale du CFSI :

« Il y a quatre ans, on avait revisité ensemble les procédures. On a des cofinancements triennaux. Je vois les associations en France qui naviguent à vue, qui doivent refaire des demandes de subventions tous les ans. J'ai discuté avec Bénédicte (FNE¹⁰⁶) qui disait qu'on avait de la chance avec l'AFD, qu'avec le ministère de la transition, elle doit refaire des projets tous les ans. On se demande où est le gouvernement français dans son appui à la vie associative parce qu'on ne peut pas réinventer quelque chose tous les ans. Là, nous avons du triennal. De plus, on leur a dit que c'était trop lourd de faire des rapports annuels. Dans le tour de table, ils nous ont demandé ce qui était lourd pour nous et dit ce qui était lourd pour eux. [...] Ils ont réussi à obtenir en interne qu'il y ait un rapport intermédiaire et un rapport final. Là, on a gagné du temps et c'est grâce au dialogue et à cette concertation. »

L'étude des formes de la régulation dans le champ de la solidarité internationale montre finalement le déploiement d'une véritable chaîne de délégation que nous illustrons dans le graphique 6.

¹⁰⁵ Voir à ce sujet le chapitre 3.

¹⁰⁶ France Nature Environnement.

GRAPHIQUE 6. LA CHAÎNE DE DÉLÉGATION DANS LE SOUTIEN AUX ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

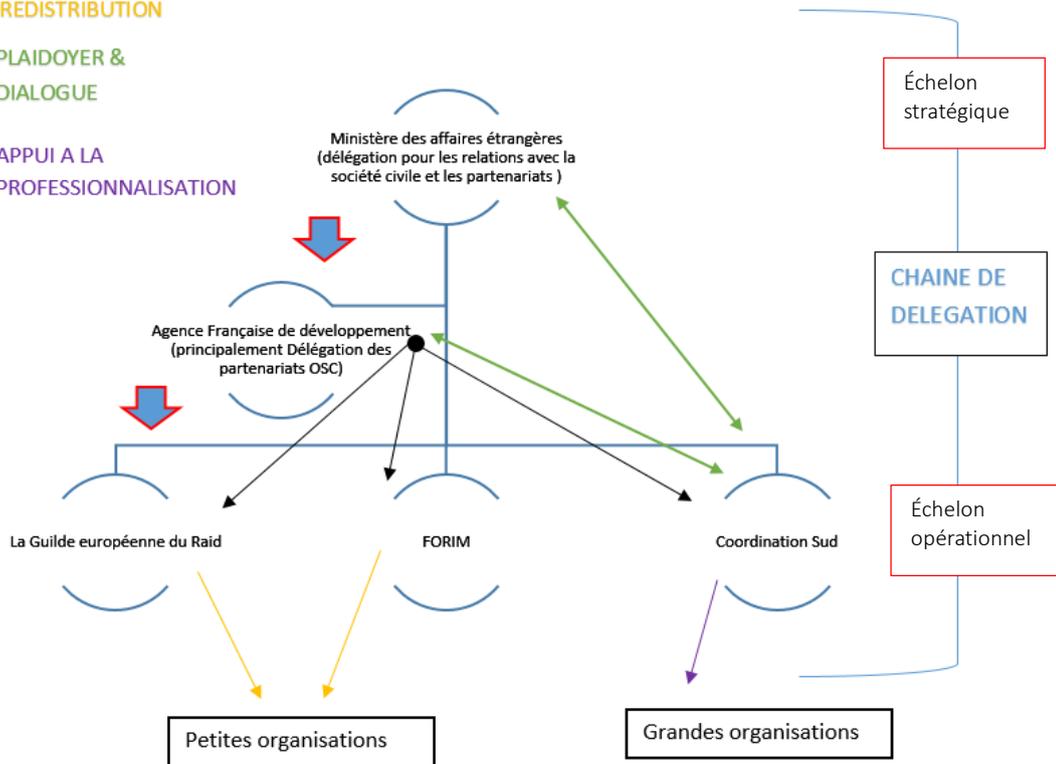
Légende :

APPUI FINANCIER

REDISTRIBUTION

PLAIDOYER &
DIALOGUE

APPUI A LA
PROFESSIONNALISATION



Lecture : les flèches bordées de rouge représentent la logique tutélaire subie. En haut de l'organigramme, le ministère gouverne à distance l'appui aux ONG/OSC. Il donne ses directives à l'Agence française de développement qui a un contrat d'objectifs et de moyens avec ce dernier concernant entre autres l'appui financier aux OSC. L'AFD – la délégation – est contrainte par la stratégie du ministère, mais également par ses obligations légales en tant qu'organisme bancaire, qui compliquent la mission qui lui a été donnée. Le FORIM et la Guilde européenne du raid sont deux organismes à vocation redistributive pour les petites associations de solidarité, car l'AFD dialogue davantage avec les grosses associations du champ. Coordination Sud assure la traduction et la médiation entre l'AFD, l'administration centrale et les ONG de solidarité. La Guilde et le FORIM en sont membres.

Source, Renault-Tinacci, Porte, 2024.

L'ensemble représente une chaîne de délégation dont tout l'enjeu est d'apprécier si, dans cette « coproduction », ce sont les pouvoirs publics qui viennent appuyer une initiative autonome de la société civile (Laville et Nysens, 2001 ; Marival, 2011b) qu'ils jugent pertinente ou si ce sont les associations qui sont enrôlées pour la mise en œuvre de politiques définies par ces pouvoirs publics. (Cottin-Marx *et al.*, 2017). Dans le cas de la Guilde européenne du raid, il semblerait plus opportun de retenir la seconde interprétation. Au final, le MAE délègue de plus en plus d'activités (notamment de redistribution) aux associations et, sous couvert de dialogue et de concertation, contrôle toujours davantage leurs activités. Il s'agit d'une forme de gouvernement à distance (Epstein, 2005), mais avec une logique partenariale favorisant les accords et les négociations. Dans cette forme de gouvernement à distance, il semblerait que les acteurs ayant une frappe politique importante puissent plus aisément tirer leur épingle du jeu : l'étude de cas vérifie donc pour un même acteur public, et pour deux réseaux associatifs distincts, une régulation tutélaire subie (l'association n'arrive pas à se défaire du contexte de réglementation de son

activité par la puissance publique) et une régulation concertée (l'association dispose de marges de manœuvre suffisantes pour asseoir non seulement sa légitimité, mais également sa contre-expertise, voire un contre-pouvoir important).

CAS n° 3 : ministère de la santé, DDUAJE, Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique, France Assos Santé

Une institutionnalisation édifiante

Le collectif interassociatif sur la santé (CISS) est créé en 1996 et regroupe des associations de personnes malades, handicapées, de personnes âgées et retraitées ainsi que leurs familles. Sa naissance fait suite aux nombreux scandales sanitaires qui ont émaillé le système de santé dans les années 1990 : l'affaire du sang contaminé ou l'affaire de la clinique du Sport à Paris avec les infections à la bactérie xénopi en sont particulièrement représentatives. Ces scandales vont éroder la confiance de l'opinion publique et plus spécifiquement des usagers du système de santé à l'égard des pouvoirs publics et de l'ensemble du corps médical. Les associations de malades se trouvent renforcées par ce nouveau contexte (telles Aides, le Lien, l'Association française des hémophiles [AFH] ou encore la Ligue contre le cancer). Quelques associations pionnières dont Aides¹⁰⁷ se réunissent alors pour former un collectif susceptible de représenter au niveau national et dans les territoires la voix des usagers du système de santé. La même année, les ordonnances Juppé instaurent une représentation des usagers dans les conseils d'administrations des hôpitaux et les conférences de santé (CRSA¹⁰⁸). Le collectif participe à la mise en place des états généraux de la santé de septembre 1998 à mars 1999, pilotés par le secrétaire d'État à la santé Bernard Kouchner. La volonté militante rencontre alors la volonté politique. C'est d'ailleurs à la suite de ces états généraux que sera mobilisé en politique et pour la première fois le terme de « démocratie sanitaire »¹⁰⁹. Ces états généraux seront suivis d'un groupe de travail animé par Étienne Caniard, qui a remis en mars 2000 le rapport « La place des usagers dans le système de santé », qui préfigurerait la loi de 2002 dite « loi Kouchner ».

Si la loi du 2 janvier 2002 légifère quant aux conseils de la vie sociale dans les établissements médicosociaux, celle du 4 mars consacre les droits (et devoirs) individuels des usagers du système de santé et les droits collectifs en réifiant « la participation des usagers au fonctionnement du système de santé » au moyen d'un dispositif d'agrément. Les associations seront largement contributrices de la rédaction de cette dernière loi. L'article L. 1114-1 du Code de santé publique prévoit que cette fonction de représentation est désormais réservée aux associations bénéficiant d'un agrément au niveau national ou régional. Ce dernier est donné par la commission nationale d'agrément des associations représentant

¹⁰⁷ Notamment avec Pierre Lascoumes, sociologue de l'action publique et juriste, et Christian Saout, magistrat administratif, tous les deux membres actifs d'Aides.

¹⁰⁸ Conférence régionale de santé et d'autonomie

¹⁰⁹ « C'est une priorité pour nous que de développer ce que je pourrais appeler une démocratie sanitaire », discours de Martine Aubry, ministre de l'emploi et des solidarités. Ouverture des 17^{es} Assises de l'hospitalisation publique et inauguration d'Hôpital expo, à Paris le 30 mars 1998.

les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique (CNA-ARUSP), gérée au sein du ministère en charge de la santé et en région par les agences régionales de santé (ARS) depuis 2006¹¹⁰. Les associations, si elles souhaitent obtenir un mandat officiel de représentation des usagers du système de santé – donné à une personne physique membre d'une structure morale – doivent répondre à de nombreux critères d'éligibilité comme l'indépendance (vis-à-vis des laboratoires pharmaceutiques ou des professionnels de santé notamment), des formations et des actions de sensibilisation/information, une gestion transparente (financière et démocratique), une action majeure à destination des malades et usagers du système de santé et la représentativité, c'est-à-dire « 5 000 cotisants ou une répartition dans six régions pour le niveau national. Au niveau territorial un nombre suffisant de membres cotisants individuellement eu égard au public qu'elles représentent, le cadre territorial de leurs activités ou large audience ». On le verra, certains critères d'éligibilité à l'agrément sont sujets à discussion et ont parfois été sources de tension entre l'autorité publique et la tête de réseau. De manière générale, la loi confère « une place légitime au mouvement associatif des patients et usagers de la santé dans la politique de santé. Nul ne peut douter aujourd'hui de l'implication de ces associations dans les politiques de santé publique, tant dans les instances de gouvernance du système de santé que dans les institutions de santé publique, mais la question de son impact reste cependant posée », écrit Claude Rambaud, vice-présidente/secrétaire de France Assos Santé (Rambaud, 2022).

Dans ce cadre, le CISS assure la représentation des associations agréées et porte une voix politique sur de nombreuses thématiques : « On y cause d'accès au dossier médical, de consentement, de droit au consentement, de droit à l'information, de représentation d'intérêts, etc. Donc c'est vraiment une initiative pour défendre les droits des usagers du système de santé », nous indique l'un des conseillers santé/plaidoyer de France Assos Santé. Jusqu'en 2016, il existe un CISS national, mais également des CISS régionaux indépendants qui possèdent leurs budgets propres, certains étant très peu structurés. La loi de modernisation du système de santé de 2016 fait disparaître le CISS pour créer dans son article 1 l'UNAASS, qui choisit le nom public de France Assos Santé. Cette loi accentue la représentation des usagers (par le biais de leur association), et ce dans de nouvelles instances telles que l'Agence nationale de santé publique, l'Agence de la biomédecine ou la Haute Autorité de santé, mais renforce considérablement l'institutionnalisation du collectif interassociatif devenu France Assos Santé. « Pour vous dire à quel point nous nous sommes institutionnalisés, tous nos textes juridiques sont inscrits dans le Code de la santé publique [...] Ce n'est pas rien parce que si vous voulez changer une ligne de nos statuts, il faut prendre un arrêté », souligne le conseiller santé/plaidoyer de France Assos Santé. La toute jeune association au grand historique assure désormais des missions plus étendues : formation des représentants associatifs des usagers, avis consultatif sur les textes de lois et les textes réglementaires à la demande des pouvoirs publics ou par autosaisine, émission de propositions (comme sur l'accessibilité des centres de soin pendant la période de Covid-19). Elle est aussi en capacité de mener des actions de groupe¹¹¹ (entendues comme un recours collectif concernant un produit de santé qui

¹¹⁰ De nombreux débats ont fait suite à la promulgation de cette première loi sur l'intérêt d'une commission administrative en charge de la délivrance de l'agrément, d'où le délai entre la promulgation de la loi et la tenue de la première commission.

¹¹¹ www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34649

aurait causé des dommages corporels à un ensemble d'usagers du système de santé)¹¹². Cette institutionnalisation ne s'est pas faite sans heurt, comme l'indique le conseiller santé de l'association :

« Ces associations disaient : qu'est-ce que c'est que ce truc *supra* qui, finalement va nous faire de l'ombre ? Même chose avec les CISS régionaux [qui avaient auparavant une autonomie juridique et financière]. Je ne vous raconte pas, quand il a fallu dire "fusion des budgets"... Ça s'est fait vraiment dans la douleur et l'article 1 de la loi de 2016, ça a été vraiment dur. Là, on arrive tout juste. »

En effet de nombreuses associations (comme l'association Grandir, l'Associatif Actif Santé ou encore la Coordination nationale des comités de défense des hôpitaux et maternités de proximité) ont cherché à faire abroger le décret auprès du Conseil d'État sans y parvenir, car cette institutionnalisation créait selon elles une centralisation et un monopole de la représentation trop important au sein de la démocratie sanitaire. Du côté des CISS régionaux, c'est la dépendance à l'union nationale qui rebutait en prenant la forme de « délégations » de l'union nationale. Il s'agit finalement d'une « uniformisation » de l'action du CISS au-delà de ses spécificités territoriales. Les ressources financières issues – en quasi-totalité – de la redistribution publique sont également sacralisées à ce moment-là : France Assos Santé est financée par le Fonds pour la démocratie sanitaire (*via* la taxe tabac de la Caisse nationale d'assurance maladie évoluant entre 9 et 11 millions d'euros) ainsi que les directions générales du ministère en charge des questions de santé (DGS) et les ARS : « Le montage va vous plaire. Il y a un montage, c'est l'assurance maladie qui nous finance et qui nous reverse 0,11 % de la taxe tabac. Plus les gens fument, plus on les défend. [...] Je trouve cela génial », explique le conseiller.

L'institutionnalisation peine également à trouver son nouvel ancrage dans les territoires avec une participation instaurée et décrétée à la fois par le haut législateur et les têtes de réseaux : « En 2018, France Assos Santé estimait à 12 000 le nombre de sièges de représentants des usagers dans les établissements, mais dans certaines régions 30 % n'étaient pas pourvus » (Chigot, 2020). Il faut également souligner ici que seules les associations ayant reçu l'agrément de la CNA-ARUSP (ou des ARS en région) peuvent être membres de la tête de réseau, ce qui ajoute une dimension formelle à la participation des représentants associatifs des usagers et l'obligation d'une régulation tutélaire très forte, et ce sous une forme hiérarchique. Par ailleurs, l'obtention de l'agrément peut également favoriser l'accès à des financements publics comme l'indique la secrétaire de la CNA : « Après c'est sûr que ça commence à se savoir, mais au départ les associations pensaient du fait de l'obtention de l'agrément, avoir plus facilement de subventions, obtenir plus facilement des subventions. Ce n'est pas totalement faux quand ils demandent et qu'il y a d'autres associations qui sont en concurrence et qui n'ont pas l'agrément. Forcément, on se dit qu'il y a une préférence ».

¹¹² France Assos Santé permet à la fois de faire entendre la voix de tous les représentants d'usagers, mais également de les former. « La mission numéro 1 de France Assos Santé, c'est de faire la formation de base de 18 heures aux représentants des usagers de système de santé qui siègent dans les instances hospitalières de santé publique [...] Un cahier des charges est défini. Il a été récemment arrêté par un arrêté ministériel. » Les autres missions s'attachent davantage à l'information (notamment juridique avec Santé-info-droit) et à la sensibilisation du grand public et des usagers, mais également au plaidoyer. L'association doit en effet (suivant la loi Touraine de 2016) pouvoir fournir un avis sur toutes les lois de santé (à l'instar de loi de santé Buzyn en 2019). L'association possède également des sièges dans les gouvernances de la plupart des grandes agences d'État et la délégation régionale de Nouvelle-Aquitaine siégeait à la commission nationale d'agrément (jusqu'en 2019).

Des marges de manoeuvre ?

Il faut en convenir, l'association France Assos Santé est l'une des plus institutionnalisées de notre corpus. Pourtant, en dépit d'un contexte tutélaire particulièrement fort, la partie suivante souligne les marges de manoeuvre et les espaces « d'incertitude » (Crozier, 1963) dans lesquels l'association peut devenir un contre-pouvoir à l'autorité publique (et aux autres organisations). L'un des exemples les pertinents est certainement celui qui concerne l'arbitrage concernant les associations qui peuvent obtenir l'agrément.

Le CISS, devenu France Assos Santé, a été associé dès l'origine pour co-construire les critères d'éligibilité sur lesquels repose l'agrément : « Au départ, cela a été co-construit avec France Assos Santé [...] Maintenant, quinze ans après, et aussi avec l'évolution du fonctionnement associatif, on entre [...] dans une phase de redéfinition du dispositif », indique la secrétaire générale de la CNA. Pour cette redéfinition du dispositif France Assos Santé, la tête de réseau contribue à la même hauteur que d'autres représentants de l'État issus de la DGS. Le thème principal sur lequel vont se concentrer les décisions concerne « l'indépendance des associations vis-à-vis des financements privés et des laboratoires, parce que c'est un critère de refus d'agrément, mais l'on a du mal à le définir ». Ce sujet a en effet fait l'objet de discussions houleuses entre France Assos Santé et la CNA/DGS : en septembre 2019 (au moment de l'entretien avec la CNA), le comité de déontologie de France Assos Santé a démissionné regrettant, par son geste le volume trop important d'associations agréées alors que celles-ci touchaient des financements issus des industries pharmaceutiques – et parfois de manière non transparente – ou des sociétés d'assurance maladie. Cette question a entraîné des dissensions, à la fois en interne au sein de l'union et avec les représentants publics. Car pour le CNA, refuser des associations qui fonctionnent avec l'argent issu de l'industrie pharmaceutique, c'est « la mort des associations. C'est la mort du système d'agrément et de tout ».

Un autre critère qui a suscité des résistances de part et d'autre est l'affiliation des représentants des usagers à un syndicat de salariés. Cet événement est expliqué avec précision par Valérie Chigot (2020) : alors qu'en 2004, le CISS intègre la Caisse nationale d'assurance maladie et qu'une circulaire (n° 2009-245 du 31 juillet 2009 relative à la désignation des membres des conseils des caisses primaires d'assurance maladie) lui consacre un siège, une frange syndicale (CGT, FO) s'oppose à cette entrée des représentants des usagers. En retour, le CISS s'oppose à la CGT lorsqu'elle cherche à faire de ses adhérents de l'INDECOSA-CGT (association pour l'information et la défense des consommateurs) des représentants des usagers (à l'instar des associations de malades ou des familles de malades) dans les instances des établissements de santé ou les conseils de surveillance où « les représentants des usagers s'opposent souvent aux syndicats » (*Ibid.*, p. 105). En dépit de cette nette opposition, la CNA octroie à l'INDECOSA-CGT l'agrément national de représentation des usagers du système de santé en juillet 2014. Le CISS tente un recours au tribunal administratif pour annuler l'agrément, mais il est débouté par la cour d'appel en mars 2018¹¹³. Si l'association de la CGT est adoubee par la CNA/DGS *via* l'obtention de l'agrément, son entrée au sein de France Assos Santé est refusée par le comité de déontologie de la tête de réseau : « Le comité de déontologie considère à l'unanimité que la demande d'adhésion de l'association INDECOSA-CGT à l'UNAASS doit être écartée sur le fondement de l'article 41 alinéa 2 de l'arrêté du 24 avril 2017 portant agrément des statuts de l'UNAASS en raison de son absence

¹¹³ CAA de Paris, 3^e chambre, 21 mars 2018, 16PA01288.

d'indépendance par rapport à la CGT, alors que "l'adhésion à l'UNAASS [...] est incompatible avec : la défense d'intérêts de syndicats [...] de salariés". En conséquence, le comité de déontologie émet un avis défavorable à la demande d'adhésion de l'association INDECOSA-CGT à l'UNAASS¹¹⁴. » Elle n'en fait à ce jour toujours pas partie¹¹⁵.

L'interprétation divergente des critères d'agrément et des positions entre la CNA et France Assos Santé montre qu'en dépit d'une institutionnalisation très forte, l'association conserve des marges de manœuvre concernant en particulier la mise à l'écart des « professionnels » de santé et des salariés syndiqués, en s'arrimant à son projet originel de défendre les usagers contre les défaillances du système de santé et le paternalisme médical (notamment libéral). La zone d'incertitude laissée ici entre l'obtention de l'agrément et l'entrée dans la représentation nationale des usagers *via* France Assos Santé le confirme aisément et permet à l'association de se constituer, à certaines occasions, comme un contre-pouvoir.

Marge de manœuvre et contre-pouvoir ponctuel ne peuvent faire oublier combien l'action de France Assos Santé est indissociable dorénavant de l'action de l'État dans le champ de la santé (et inversement). D'ailleurs, Valérie Chigot (2020) dépeint une association très professionnalisée du fait de son institutionnalisation qui « favorise la porosité entre structures militantes et organisations politico-administratives », prenant pour exemple la carrière professionnelle et militante de Christian Saout, magistrat administratif, président d'Aides, puis du CISS de 2007 à 2012 et aujourd'hui membre du collège de la Haute Autorité de santé (HAS), président de la commission sociale et médico-sociale (CSMS). Cette "loi d'airain de l'oligarchie" (Michels, 1914) est confirmée par une homophilie sociale et renforce le monopole exercé par la tête de réseau déjà poussé et encadré par la loi bien loin d'une démocratie sanitaire instaurée « par le bas ». « On a une question d'ouverture vers l'extérieur » affirme également le conseiller santé/plaidoyer de France Assos Santé. Au final, « l'État à tout intérêt à présenter France Assos Santé comme la voix des usagers, et France Assos Santé à ne pas le démentir » (Chigot, 2020, p. 114), la légitimité de l'un renforçant l'action de l'autre et réciproquement.

Ce chapitre a proposé trois études de cas de manière à analyser les interactions et les formes de régulation – reprenant la typologie déjà proposée dans la littérature (Juan et Laville, 2019) – dans la fabrique du soutien à la vie associative. Le premier cas – Fédération des centres sociaux et socioculturels de France [FCSF] et CNAF – 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 FCSF s'allie avec d'autres (et son réseau) pour faire reconnaître ses spécificités – notamment JEP –, 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 – l'AFD – et décrit quelques éléments pouvant expliquer ces écarts à la fois du côté de l'organisation associative (structure de financements, déstabilisation de l'identité organisationnelle), et des pouvoirs publics (« monopolisation » dans le dialogue avec les OSC). Le troisième cas montre qu'une institutionnalisation forte, si elle s'accompagne

¹¹⁴ www.france-assos-sante.org/wp-content/uploads/2019/02/Avis-2018-1.pdf

¹¹⁵ www.france-assos-sante.org/wp-content/uploads/2023/02/Les-associations-membres-de-France-Assos-Sante.pdf

d'une régulation tutélaire importante – notamment dans une logique de contrôle – n'absorbe pas complètement la liberté associative dans sa fonction sociopolitique en lien avec son projet associatif originel, dans sa relation avec l'État. L'institutionnalisation concourt toutefois au renforcement d'une légitimité interpartagée entre l'État et la tête de réseau qui participe au contrôle et à la segmentation du champ (ici *via* l'agrément).

Conclusion et perspectives

Ce rapport, sans tendre à l'exhaustivité, montre la grande diversité du soutien à la vie associative en France, et ce au sein même de l'État. Plusieurs types de soutien peuvent coexister dans un même ministère ou un même organisme puis être pris en charge, de manière opérationnelle, par les têtes de réseau. C'est d'ailleurs au cœur de cette diversité que se place la pertinence d'une coordination interministérielle et interassociative et de son renforcement.

Nous souhaitons souligner que la production de connaissances concernant le monde associatif est souvent soit absente (non financée ou ne faisant pas partie des objectifs des bureaux ou services ministériels concernés), soit externalisée (des opérateurs sont financés pour réaliser des études) dans de nombreuses politiques publiques sectorielles. Une connaissance partagée apparaît pourtant comme le ciment d'une culture commune entre acteurs publics et tête de réseau, déterminante pour consolider l'action publique dans le respect des libertés associatives. À ce titre, les résultats de cette enquête montrent d'ailleurs qu'il existe une correspondance entre le soutien à la connaissance du monde associatif, l'importance d'une mise en œuvre réflexive des politiques qui le concerne et la volonté d'appuyer les initiatives et les émergences portées par le secteur associatif.

Enfin, 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 réside dans le fait de comprendre la manière dont s'articulent les politiques nationales, leurs déclinaisons territoriales et leur appropriation par les acteurs de manière diachronique. La réception du soutien à la vie associative et ses effets sur le tissu associatif pourraient constituer l'un des axes d'une nouvelle enquête davantage territorialisée : des guides d'entretien identiques pourraient ainsi être mobilisés, qui permettraient la comparaison avec le niveau national autour de la production de l'action publique territoriale de soutien à la vie associative. Ce travail pourrait s'accompagner de l'évaluation du déploiement de Guid'asso. Une évaluation *in itinere* pourrait à ce titre être mise en place (selon la méthodologie proposée par Audé Kéritel et Samuel James (2021) avec pour objectifs de pouvoir prendre en compte les ajustements des projets et les imprévus dans l'évaluation elle-même, mais également de renseigner les conséquences d'une démarche co-construite État/associations sur le soutien à la vie associative. La démarche serait donc conçue pour objectiver l'influence du dispositif sur le monde associatif au niveau territorial, mais également pour l'accompagner et réviser si nécessaire son cadre et ses objectifs en cours de route.

La conduite de cette enquête exploratoire a finalement été enrichissante à l'heure où l'État doit renforcer sa stratégie de soutien aux associations et simplifier leur vie administrative et financière.

Bibliographie

- ALBERT S., WHETTEN D. A., 1985, « Organizational identity », *Research in Organizational Behavior*, n° 7, p. 263-295.
- ANGOT S., COTTIN-MARX S., 2015, « Accompagner les associations. De l'éducation populaire aux politiques de l'emploi », *Mouvements*, n° 81, p. 60-69.
- ARKSEY H., KNIGHT P. T., 1999, « Interviewing élites », in *Interviewing for Social Scientists*, Thousand Oaks (États-Unis), Sage, p. 122-125.
- BECKER H. S., 2005, « Inventer chemin faisant : comment j'ai écrit les Mondes de l'art », in MERCURE D. (Eds.) *L'analyse du social : les modes d'explication*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- BERGOUNIOUX A., GRUNBERG G., 2005, « L'Union de la gauche et l'ère Mitterrand (1965-1995) », in BECKER J.-J., CANDAR G., *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte.
- BESSE L., 2014, *Construire l'éducation populaire : naissance d'une politique de jeunesse (1958-1970)*, Paris, La Documentation française.
- 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.
- BESSIÈRE G., ZIELINSKI D., 2016, « Mission d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative, notamment au plan territorial », Rapport de l'IGJS.
- BEZES, P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- BOLTANSKI L., 1982, *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Minuit.
- BONGRAND P., LABORIER P., 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, n° 55, p. 73-111.
- CASTEL R., 1999, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.
- CASTELLS M., 1981, *La question urbaine*, Paris, Maspéro /Fondations.
- CHARVOLIN F., 2003, *L'invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte.
- CHAUVANCY F., 2010, « Comment conjuguer défense et citoyenneté ? », *Humanisme*, n° 288, p. 25-31.
- CHIGOT V., 2020, « La démocratie sanitaire : une réponse néocorporatiste française à la demande de participation », *Les tribunes de la santé*, n° 64, p. 1-18.
- COTI G., 2016, « Faire "avec" les habitants. "Pouvoir d'agir" et renouvellement des pratiques des centres sociaux », *Mouvements*, n° 85, p. 80-86.
- COTTIN-MARX S., 2017, « Les associations au service des politiques de l'emploi : genèse du dispositif local d'accompagnement », *Revue française d'administration publique*, n° 163, p. 557-570.
- COTTIN-MARX S., HÉLY M., JEANNOT G., SIMONET M., 2017, « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, n° 163, p. 463-476.
- COTTIN-MARX S., 2019, *Sociologie du monde associatif*, Paris, La Découverte.

- PCPA, 2011, « L'accompagnement pour et par les associations », *La vie associative*, n° 15, p. 5-35.
- CRÉPIN C., LE JEANNIC T., 2000, « L'implantation des centres sociaux sur le territoire », *Recherches et prévisions*, n° 59, p. 73-91.
- CROZIER M., 1963, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Le Seuil.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil.
- DECAMP A., 2022, « L'évolution socioéconomique du secteur non lucratif : l'exemple des fédérations de centres sociaux en France », *Sciences & actions sociales*, n° 16, p. 262-277.
- DEMEYERE C., 2020, *Gouvernance publique et collaboration gouvernements-associations dans l'action publique : approche ethnographique des dynamiques relationnelles dans le champ des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes (1981-2020)*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris 10.
- DUMAZEDIER J., SAMUEL N., 1976, *Le loisir et la ville. Société éducative et pouvoir culturel*, Paris, Le Seuil.
- DURAND R., 1996, *Histoire des centres sociaux. Du voisinage à la citoyenneté*, Paris, Syros.
- 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.
- EPSTEIN R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, p. 96-111.
- EVANS P. B., RUESCHEMEYER D., SKOCPOL T., 1985, *Bringing the State Back in*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press.
- FONDA/CPCA, 2008, « L'accompagnement pour les associations », *Études et documents*, n° 5.
- FRAISSE L., 2017, « Co-construire l'action publique : apports et limites des politiques locales de l'économie sociale et solidaire en France », *Politiques et management public*, n°s 1-2, vol. 34, p. 105-120.
- FRAISSE L., 2018, « La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques », Rapport du Collège d'études mondiales, FMSH.
- FRIEDBERG E., 1999, « L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : les cas des universités et des politiques culturelles municipales », in COHEN S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, p. 85-106.
- GARDIN L., NYSENS M., MINGUZZI P., 2010, « Les quasi-marchés dans l'aide à domicile : une perspective européenne », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81, n°4, p. 509-536.
- GARDIN L., JANY-CATRICE F. (dir.), 2016, *L'économie sociale et solidaire en coopérations*, Rennes, PUR.
- GÉROME C., 2015, « Le travail social à l'épreuve du marché : l'émergence des entreprises intermédiaires à la fin des années 1970 », *Pensée plurielle*, n° 40, p. 143-153.
- GÉROME C., 2017, *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, Thèse de doctorat en sciences sociales, université Paris-Est-Créteil.
- GILLET J.-C., AUGUSTIN J.-P., 1996, *Quartiers fragiles, développement urbain et animation*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux.
- GLASER B. G., STRAUSS A. L., 2012, *La découverte de la théorie ancrée. Stratégies pour la recherche qualitative*, Paris, Armand Colin.

GORZ A., 1978, *Écologie et politique*, Paris, Le Seuil.

GOMM, R., HAMMERSLEY M., FOSTER P., 2000, « Case study and generalization », in Gomm R., Hammersley M., Foster P. (eds.), *Case Study Method London*, Sage, p. 98-115.

HÉLY M., 2009, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, PUF.

HÉLY M., MOULÉVRIER P., 2013, *L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques*, Paris, La Dispute.

IHADDADÈNE F., 2018, *La marchandisation de l'engagement des jeunes. Les « dérives » du service civique à la Ligue de l'enseignement*, Thèse de doctorat, université Paris-Nanterre.

IHADDADENE, F., 2022, « Le service civique au service de l'« employabilité » des jeunes ? », *Salariat*, n° 1, p. 195-207.

ION, J., 1997, *La fin des Militants ?*. Éditions de l'Atelier.

JÉANNE L., 2001, « Les géométries du corps. Diffusion socio-spatiale et idéaux-types de pratique du karaté : essai de modélisation » [\[en ligne\]](#).

JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

JUAN M., LAVILLE J.-L., 2019, *Les modèles socio-économiques des associations de jeunesse et d'éducation populaire*, FONJEP [\[en ligne\]](#).

KAUFMANN J.-C., 1996, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan.

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.

KLEIBER G., 1990, *La sémantique du prototype. Catégorie et sens lexical*, Paris, PUF.

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

LABIT A., 2010, « Associations et collectivités territoriales au cœur de la démocratie locale. Le cas de l'Indre », *Management & avenir*, n° 40, p. 325-339 [\[en ligne\]](#).

LAFORE R., 2010, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, n° 162, p. 64-71.

LAOT F., 2017, « Jean-Paul Martin, la Ligue de l'enseignement. Une histoire politique (1866-2016) », Rennes, PUR, 2016, 605 p. [collab. Frédéric Chateigner et Joël Roman] », *Histoire de l'éducation*, n° 147, p. 209-213.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., SINGLY F. DE, 2018, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin.

LAURENT A., 2021, « Le paysage associatif français à l'épreuve des restructurations interorganisationnelles », in *L'état du management 2021*, Paris, La Découverte, p. 19-35.

LAVILLE J.-L., 2009, « Management et régulation dans les associations », *Connexions*, n° 91, p. 149-161.

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

LAVILLE J.-L., SAINSAULIEU R., 2013, *L'association. Sociologie et économie*, Paris, Pluriel.

LEVESQUE B., FONTAN J.-M., KLEIN J.-L., 2014, *L'innovation sociale. Les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

LOURAU R., 1969, *L'instituant contre l'institué*, Paris, Anthropos.

MAIER F., MEYER M., 2011, « Managerialism and beyond: discourses of civil society organization and their governance implications », *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, n° 4, vol. 22, p. 731-756.

MAILLARD J. DE, KÜBLER D., 2015, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG.

MARIVAL C., 2011a, *Les interactions entre associations et les pouvoirs publics : logiques, tensions, diversité. Le cas des associations d'action sociale et médico-sociale*, Thèse de doctorat en sciences économiques, université de la Méditerranée, Aix-en-Provence.

MARIVAL C., 2011b, « Associations de solidarité et stratégies de reconnaissance. Une diversité de réponses associatives aux pressions institutionnelles », *RECMA*, n° 322.

MAY P., 1992, « Policy learning and failure », *Journal of Public Policy*, n° 4, vol. 12, p. 331-354.

MERRIEN F.-X., 1997, *L'État-providence*, Paris, PUF.

MICHELS R., 1914, *Les partis politiques*, Paris, Flammarion.

MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure A., Pollet G. Warrin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 153-179.

PETRELLA, F., 2012, *Aide à domicile et services à la personne. Les associations dans la tourmente*, Rennes, PUR.

PETTIGREW P. S., 1999, *Pour une politique de la confiance*, Montréal (Canada), Boréal.

PINSON G., SALA PALA V., 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, n° 57, p. 555-597.

QUILLIEN C., FRANÇOIS P., 2009, « Évaluation approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative », Rapport de l'IGJS.

RAMBAUD C., 2022, « Rôle des associations de patients et usagers de la santé », *Raison présente*, n°s 223-224, p. 145-159.

RENAULT-TINACCI M., 2014, « Le terrain associatif et l'entretien individuel : questions de méthode », document de travail (hal-01520686).

RENAULT-TINACCI M., 2020 « Le doctorat CIFRE à la croisée du monde académique et de l'action publique : quand l'intermédiation transforme la recherche », *SociologieS* [en ligne], « Dossier ».

RENAULT-TINACCI M. (dir.), 2021, *Les modèles socio-économiques des associations : spécificités et approches plurielles*, Paris, La Documentation française.

REYNAUD J.-D., 1993, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

RICHEZ-BATTESTI N., PETRELLA F., GIANFALDONI P., 2012, *Travail, organisations et politiques publiques : quelle « soutenabilité » à l'heure de la mondialisation ?* XXIII^e Journées de l'Association d'économie sociale, Louvain-la-Neuve (Belgique), Presses universitaires de Louvain.

RINGER F., 1997, *Max Weber's Methodology. The Unification of the Cultural and Social Sciences*, Cambridge (États-Unis), Harvard University Press.

SALAMON L. M., TOEPLER S., 2015, « Government–nonprofit cooperation: anomaly or necessity? », *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, n°6, vol. 26, p. 2155-2177.

SIMON H.-A., 1965, *Administrative Behavior*, New York (États-Unis), The Free Press.

SIMONET M., 2010, *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?*, Paris, La Dispute.

TETARD F., MULLER G., PACHOT J., 1996, *Le FONJEP : une cogestion aux multiples visages*, Marly-le-Roi, INJEP.

TOURAINÉ A., ROSANVALLON P., 1982, *Mouvements sociaux d'aujourd'hui : acteurs et analystes*, Paris, Éditions ouvrières.

Liste des principaux sigles et acronymes utilisés

ACI = Ateliers et chantiers d'insertion

ADASI = Association pour le développement de l'accompagnement à la stratégie et à l'innovation de l'intérêt général

AFD = Agence française de développement

AFH = Association française des hémophiles

AMI = Appel à manifestation d'intention

ANCT = Agence nationale de la cohésion des territoires

ARS = Agence régionale de santé

CAF = Caisse d'allocations familiales

CCD = Commission coopération développement

CDAD = Conseils départementaux de l'accès au droit

CDOS = Comités départementaux olympiques et sportifs

CEPJ = Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse

CFSI = Comité français pour la solidarité internationale

CGET = Commissariat général à l'égalité des territoires

GIP-RIG = Groupement d'intérêt public - réseau information gestion

CIR = Contrat d'Intégration Républicaine

CIRRMA = Conférence interrégionale des RRMA

CISS = Collectif interassociatif sur la santé

CLONG = Comité de liaison des ONG de volontariat

CNA-ARUSP = Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique

CNAF = Caisse nationale des allocations familiales

CNAJEP = Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire

CNAV = Caisse nationale d'assurance vieillesse

CNDS = Centre national pour le développement du sport

CNDSI = Conseil national du développement et de la solidarité internationale

CNSR = Comité national de sécurité routière

CNVA = Conseil national de la vie associative

COFAC = Coordination des fédérations et associations de culture et de communication

COG = Conventions d'objectifs et de gestion

CP = Convention programme

CPCA = Conférence permanente des coordinations associatives

CPIE = Centres permanents d'initiatives pour l'environnement

CPO = Convention pluriannuelle d'objectifs

CPP = Convention de partenariat pluriannuel

CRAJEP = Coordination régionale des associations de jeunesse et d'éducation populaire

CRIB = Centre de ressources et d'information des bénévoles
 CRID = Centre de recherche et d'information pour le développement
 CROS = Comité régional olympique
 CSMS = Commission sociale et médico-sociale
 CSUD = Coordination Sud
 DAAEN = Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité
 DDTLJS = Direction départementale du temps libre, de la jeunesse et des sports
 DDUAJE = Division droits des usagers, affaires juridiques et éthiques
 DDVA = Délégué départemental à la vie associative
 DGCID = Direction générale de la coopération internationale et du développement
 DGCS = Direction générale de la cohésion sociale
 DGEFP = Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
 DGFIP = Direction générale des finances publiques
 DGM = direction générale de la mondialisation
 DGS = Direction générale de la santé
 DIRECCTE = Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
 DJEPVA = Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
 DLA = Dispositif local d'accompagnement
 DREETS = Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
 EI = Entreprises d'insertion
 ESUS = Entreprises solidaires d'utilité sociale
 EVS = Espace de vie sociale
 FAMI = Fonds asile migration intégration
 FAS = Fonds d'action sociale
 FCSF = Fédération des centres sociaux et socioculturels de France
 FDVA = Fonds pour le développement de la vie associative
 FFMJC = Fédération française des maisons des jeunes et de la culture
 FMC = Fédération française des motards en colère
 FMDL = Fédération des maisons des lycéens
 FNDS = Fonds national pour le développement du sport
 FONJEP = Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
 FORIM = Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations
 FRIO = Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel
 FSE = Fonds social européen
 FSPI = Fonds de solidarité pour les projets innovants
 HAS = Haute Autorité de santé
 HCCI = Haut Conseil de la coopération internationale
 HCVA = Haut Conseil à la vie associative
 IAE = Insertion par l'activité économique
 IDSR = Intervenant départemental de la sécurité routière
 IEDH = Institut européen du développement humain

IGJS = Inspection générale de la jeunesse et des sports
 IGPDE = Institut de la gestion publique et du développement économique
 INEP = Institut national d'éducation populaire
 JEP = Jeunesse et éducation populaire
 LISRA = Laboratoire d'innovation sociale par la recherche-action
 MAAIONG = Mission pour l'appui à l'action internationale des ONG
 MAE = Ministère des affaires étrangères
 MAEE = Ministère des affaires étrangères et de l'Europe
 MAIA = Missions d'accueil et d'information des associations
 MAP = Modernisation de l'action publique
 MCNG = Mission pour la coopération non gouvernementale
 MDA = Maison des associations
 MOOC = *Massive Open Online Courses*
 MRJC = Mouvement rural de jeunesse chrétienne
 NPM = *New Public Management*
 OFII = Office français de l'immigration et de l'intégration
 ONISR = Observatoire national interministériel de la sécurité routière
 OSC = Organisation de la société civile
 OSI = Organisation de solidarité internationale
 OSIM = Organisation de solidarité internationale issues de l'immigration
 PANA = Point d'appui numérique associatif
 PAP = Programme d'action prioritaire
 PAVA = Point d'accueil pour la vie associative
 PDASR = Plan départemental d'action sécurité routière
 PIVA = Point d'information pour la vie associative
 RGPP = Révision générale des politiques publiques
 RNMA = Réseau national des maisons des associations
 RRMA = Réseaux régionaux multi-acteurs
 RUP = Reconnaissance d'utilité publique
 SENACS = Système d'échange national des Centres sociaux
 SIVA = Service d'information à la vie associative
 TNI = Théorie néo-institutionnaliste
 UNAASS = Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé
 UNCPIE = Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement
 VSI = Volontariat de solidarité internationale

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