

Les relations entre Etat et associations : quels modèles pour quelles relations ?

Par Monica Battaglini

Haute école de travail social – Institut d'études sociales, Genève

et

Christophe Dunand

Institut universitaire d'études du développement (IUED),

directeur de l'association Réalise

L

a fin du siècle dernier et le début du XXI^e siècle ont été caractérisés par des profonds changements dans la manière d'agir de l'Etat. La fin des Trente Glorieuses, la remise en cause de l'Etat providence et l'essor des thèses néolibérales ont profondément marqué l'histoire récente des institutions publiques.

En parallèle, les organisations de la société civile se sont multipliées. Selon plusieurs auteurs, nous serions entrés depuis une trentaine d'années dans l'ère de la société civile¹. Un discours consensuel s'est constitué autour de ce qui est interprété comme un essor de l'associatif, à un point tel que l'on parle parfois de «*révolution associative*», en vantant les mérites de cette solidarité nouvellement réencastrée dans le social (Rosanvallon, 1992).

Or, une étude attentive de l'histoire du développement associatif (Battaglini, Cattacin et al., 1999, p. 27) et de

ses relations avec l'Etat montre que, plus que de révolution, il convient de parler de reconstitution, ou de restauration de l'associatif. Durant la construction de l'Etat providence, de nombreuses prestations développées par les institutions publiques ont repris des innovations précédemment mises en place par la société civile. Cette construction du système de protection sociale a quelque peu masqué le rôle et l'activité des associations. Ce n'est que depuis les années 70, avec l'émergence de nouveaux problèmes sociaux et sanitaires (exclusion, chômage, VIH, etc.), que les organisations associatives et les fondations ont connu un nouvel élan et ont retrouvé un rôle central dans la prise en charge des nouveaux problèmes collectifs (Bütschi et Cattacin, 1994).

Quelle que soit l'interprétation donnée à cette évolution, considérée par certains comme une chance et par d'autres comme une «*néoprivatisation*» de l'Etat providence (Maillard, 2000, Damon, 2002), il semble pertinent d'analyser l'impact de ces changements sur les relations entre l'Etat et les organisations associatives. En effet, on observe que la forme de ces relations a une influence considérable sur l'autonomie de chaque organisation associative et, par conséquent, sur la production de prestations destinées à la société.

Par exemple, limiter la marge de manœuvre associative par des contrats de prestations basés uniquement sur la production de biens et de services, en omettant de considérer d'autres apports associatifs essentiels comme la contribution à la cohésion sociale, l'exercice de la démocratie ou l'expertise du travail de terrain, peut avoir les conséquences considérables. Les organi-

sations associatives créées dans le but de fournir des prestations spécifiques à la société, qui se caractérisent par une production de prestations souple et évolutive risquent de devenir des quasi-services publics. En chemin, ces organisations peuvent perdre leur capacité à fournir des prestations spécifiques à la société, ce qui est l'essence de leur existence aux côtés des services publics et des entreprises à but lucratif.

C'est dans ce contexte qu'une grille d'analyse des relations entre les associations et l'Etat a été élaborée par une équipe de chercheurs, en collaboration avec des professionnels². L'objectif d'un tel outil analytique est de permettre de caractériser les types de relations qui se nouent entre associations et collectivités publiques, en se basant sur les modalités de cette relation. La mise en évidence de quatre modèles permet ensuite d'étudier les conséquences possibles de chacun d'entre eux sur les associations, sur les services publics et sur la société dans son ensemble.

Alors que le secteur associatif est très développé en Suisse, les instruments d'analyse de ses relations avec l'Etat, au niveau communal, cantonal ou fédéral, restent très limités. A l'heure de la remise en question large des prestations offertes à la population, dans tous les domaines (santé, social, culture, etc.), la place du secteur associatif et la répartition des prérogatives entre ce dernier et les services publics ne pourra se redéfinir que sur la base de modèles dont les avantages et les inconvénients sont clairement exposés. Cet article a pour ambition de participer au débat et de contribuer à combler ces lacunes.

Associations, tiers secteur, économie sociale et solidaire

Pour comprendre les raisons du peu d'intérêt porté jusqu'il y a peu aux relations entre l'Etat et les organisations sans but lucratif, il est nécessaire de revenir brièvement sur leur développement historique.

Au XIX^e siècle, la création des coopératives, des mutuelles puis des organisations associatives, a donné naissance à un mouvement «*associationniste*» important (*Revue du Mauss*, 1998, Chaniel, 2000). Toutefois, ce mouvement, qui a été à l'origine «*d'inventions*» plus tard reprises dans la construction de l'Etat providence, n'a pu se dégager de l'opposition concomitante entre les thèses libérales et les thèses socialistes qui ont

mené à la division politique du monde jusqu'à la chute du mur de Berlin.

Il faudra encore attendre quelques années après la chute de ce mur pour dépasser la vision duale de l'économie et commencer à reconnaître la possibilité de produire des biens et des services non seulement au sein d'entreprises à but lucratif (capitalistes) et de services publics de l'Etat, mais aussi au sein d'organisations privées sans but lucratif. Pourtant, en Suisse tout au moins, les associations et les fondations n'ont jamais cessé de jouer un rôle très important, à côté ou en parallèle à l'Etat, par exemple dans le domaine social (CSP, Caritas...) ou sanitaire (Ligues de la santé, etc.).

... alors que le secteur associatif est très développé en Suisse, les instruments d'analyse de ses relations avec l'Etat, au niveau communal, cantonal ou fédéral, restent très limités...

Cette économie, maintenant qualifiée de «*sociale et solidaire*», en référence à l'ancienne économie sociale du XIX^e siècle et aux nouvelles formes de solidarités, commence seulement à être pleinement reconnue en Europe et en Amérique latine principalement (Laville, 1994). Les organisations de cette économie, que l'on nomme aussi troisième secteur³, respectent les principes suivants: gestion désintéressée (but non lucratif et affectation des éventuels profits aux activités), autonomie (vis-à-vis de l'Etat en particulier), finalité explicite de service à la collectivité, activité économique continue et organisation démocratique. Toutes les organisations sans but lucratif ne font pas partie de l'économie sociale et solidaire, car elles ne poursuivent pas toutes des buts d'intérêt collectif. Mais ces caractéristiques regroupent la grande majorité des organisations qui sont, en Suisse, en relation avec l'Etat⁴.

En Suisse, le débat sur l'économie sociale et solidaire ne fait que commencer⁵, même si sur le terrain le nombre d'organisations qui adhèrent à ses valeurs⁶ est très important. Par exemple, sur le territoire du canton de Genève, le nombre d'associations⁷ a été estimé à près de 2000 (CES, 2001). De son côté, l'étude conduite par l'OFS en 2001 sur le bénévolat a montré la quantité considérable de jours de travail investis par

les Suisses dans des organisations associatives les plus diverses (OFS, 2001). Le secteur à but non lucratif est donc une réalité sociale et économique, dont l'importance n'est pourtant que très partiellement perçue par les décideurs et le grand public.

Par opposition, en France et en Belgique, pour ne prendre que ces deux exemples, le troisième secteur, aux côtés des entreprises commerciales et des services publics, est reconnu par les pouvoirs publics et par la population en général. Cette reconnaissance s'est notamment traduite par la création d'un secrétariat d'Etat à l'économie solidaire, sous le gouvernement Jospin en France, et, en Belgique, par la modification de la comptabilité nationale avec la création de comptes satellites pour intégrer les activités non marchandes, notamment des associations.

Nouvelle gestion publique, déficits budgétaires et autonomie

Les logiques d'action des services publics et leur évolution ont largement été dominées durant les années 90 par les réflexions et les expériences menées dans le cadre de la nouvelle gestion publique. Même si, en Suisse, plusieurs cantons ont renoncé à affirmer que ce type de gestion est un but en soi, sur le terrain aucun département cantonal et aucun service ne semble échapper à la précision de ses prestations et de sa mission, à l'analyse de ses coûts et à une évolution du langage dominé par des concepts marchands tels que « *produits* », « *services* », « *qualité* », « *clients* »... (Hufty, 1998).

Dans cette évolution, la question de savoir quelles sont les prestations que les collectivités publiques délèguent à des tiers (comme des organisations sans but lucratif), pour quelle raison, à quel prix et avec quelle méthode d'évaluation n'a pas manqué de se poser. Ainsi, le processus de formalisation des relations a débuté et le dossier, devenu très sensible, des contrats de prestations a vu le jour. De manière très résumée, il est possible de dire que c'est au moment où l'autonomie des organisations a été remise en question par des contrats très limitatifs que cet enjeu est apparu. Auparavant, dans de nombreux cas de subventions, en particulier cantonales, le rapport entre les montants reçus et le « *produit-prestation* » attendu était souvent très vague.

Toutefois, si la perte potentielle d'autonomie est généralement mal ressentie, il faut admettre que bien peu

d'organisations avaient, et ont encore, une vision claire des raisons qui rendent cette autonomie si déterminante. Ce n'est qu'en posant la question de la place et du rôle du secteur associatif dans la société, aux côtés de l'Etat et des entreprises commerciales, qu'il est possible d'aborder cette question. Depuis les années 90, la crise économique n'a pas été favorable à une réflexion de portée générale sur ces enjeux. Ce manque de recul rend difficile la compréhension des risques qu'entraîne une diminution de la marge de manœuvre des organisations associatives. Si l'associatif ne se distingue plus des services publics ou des entreprises commerciales par son rôle sociétal, alors ne vaut-il pas mieux soit l'intégrer au sein de l'Etat, soit le traiter à l'égal des sous-traitants et fournisseurs de services commerciaux ?

Indépendamment de la réponse qu'on peut donner à cette question, l'identification des modalités des relations qui rendent les organisations associatives plus ou moins autonomes permet une première anticipation des conséquences de l'évolution des rapports avec les collectivités publiques. Il paraît donc essentiel de définir la relation entre organisations publiques et privées et de maîtriser les outils analytiques capables de la comprendre.

Relations entre associations et Etat : entre partenariat et sous-traitance

La notion de relation est un terme générique qui désigne, dans le langage courant, essentiellement le lien entre deux acteurs dans un contexte donné. Plus spécifiquement, dans le cadre de cette analyse, cette notion prend une signification essentiellement fonctionnelle. La relation étudiée ici est abordée comme un lien entre des acteurs, qui s'inscrit dans le cadre de la poursuite d'un but collectif. Par relation, nous entendons donc un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action jugée d'intérêt pour la collectivité. Ces échanges (de nature politique ou économique) comportent des modalités, des contenus et des finalités qui varient et qu'il est possible de classer en quelques types principaux. Il s'agit d'analyser des pratiques d'échange entre acteurs publics et privés (sans but lucratif) en les classant sur la base de deux critères principaux : la nature de l'échange et ses modalités.

Il est possible de classer schématiquement les échanges en partant de leur nature ou de leur contenu. On peut ainsi distinguer des échanges de nature politique et de nature économique (Battaglini, à paraître ; CES, 2001). Dans le premier type, les acteurs troquent du soutien politique contre la possibilité d'influencer les décisions, dans le but de défendre une cause et/ou les intérêts d'un groupe défini de la population. C'est ainsi qu'une association soutiendra une politique gouvernementale contre la possibilité d'influencer son contenu pour qu'elles correspondent mieux à ses attentes. La mise en œuvre des principes contenus dans la politique sera exécutée par d'autres acteurs publics ou privés. On parle de groupes de pression (Meynaud, 1960) ou d'associations/groupes d'intérêts (Offerlé, 1998 ; Kriesi, 1994), pour désigner ces organisations qui opèrent en relation avec les décideurs politiques.

Dans le deuxième type de relation, ce sont essentiellement des flux financiers qui sont au centre de l'échange. Les associations produisent des biens et des services qui sont « *achetés* » par les collectivités publiques, via le subventionnement, dans le cadre d'une politique donnée⁸.

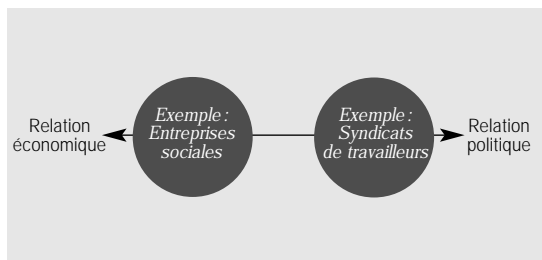
Si l'on combine ces deux types d'échange, on peut distinguer trois modèles relationnels :

- des relations centrées sur les échanges de nature politique, qui visent essentiellement à influencer des décisions politiques qui seront mises en œuvre par des tiers ;
- des relations axées sur les liens économiques, où des organisations privées produisent des prestations pour le compte de collectivités publiques sans participer aux décisions les concernant ;
- des relations qui combinent les deux aspects où des organisations privées engagées politiquement, implicitement ou explicitement, mettent en œuvre les décisions auxquelles elles participent.

En réalité, c'est ce dernier type de relations qui est le plus répandu. Les associations ont généralement ces deux types de relations tout au long de leur existence, mais privilégient un des deux aspects pour des raisons statutaires et/ou stratégiques.

En synthèse, en termes relationnels, on peut situer les organisations associatives sur un continuum entre des relations de nature exclusivement économique et de

nature exclusivement politique. Une position qui par ailleurs n'est pas figée, mais varie au gré des opportunités et des choix stratégiques.



Le développement de la grille d'analyse qui est présentée essaie d'apporter une contribution à l'étude empirique des relations entre associations et Etat. Notre démarche a pour but de faciliter l'identification des risques et des opportunités que les divers modèles relationnels comportent pour les acteurs impliqués et, plus généralement, pour la société.

Dans cet article, nous nous intéressons uniquement aux relations qui sont liées à la production de biens et de services. Deux dimensions principales ont été retenues. Premièrement, nous considérons *la marge de manœuvre* laissée à l'association dans l'action de production de prestations (à savoir, la possibilité pour l'association d'organiser la production de biens et de services selon ses principes) par le bailleur public. Deuxièmement nous prenons en compte sa *participation à la prise de décision* dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de la politique (soit, la reconnaissance par l'Etat de l'association comme interlocuteur lors de la prise de décision à tous les niveaux du déroulement du processus).

Le croisement de ces deux axes nous donne une typologie comprenant quatre modèles de relations entre Etat et secteur associatif :

Intégration à la prise de décision politique	Marge de manœuvre dans la réalisation des politiques publiques	
	Faible	Forte
Faible	Sous-traitance étatiste	Sous-traitance autonome
Forte	Partenariat symbolique	Partenariat solidaire

En se basant notamment sur la participation à la prise de décision – variable fondamentale dans le processus démocratique – deux modèles de relation émergent : la sous-traitance et le partenariat.

Chacun de ces modèles comprend à son tour deux variantes.

Premier modèle : la sous-traitance

Lorsque les acteurs associatifs sont peu intégrés à la prise de décision politique, il s'instaure de fait une relation de type hiérarchique entre l'Etat, qui détient le pouvoir, et l'association, qui agit dans le cadre de la marge de manœuvre qui lui est laissée. Puisque le seul décideur est dans ce cas l'autorité publique, c'est de lui que dépend la nature de la sous-traitance qui est mise en place.

Si les circonstances le permettent, l'autorité publique peut exercer de manière stricte le pouvoir que sa position hiérarchiquement favorable lui confère et réduire au minimum l'autonomie de l'association. Dans ce cas de figure, l'association ou la fondation devient un quasi-service public (par exemple, la Fondation soins à domicile, FSASD).

Dans d'autres cas, un rapport de force favorable aux organisations associatives⁹ ou une volonté délibérée de l'acteur étatique le pousse à adopter une politique de « *laisser faire* » qui préserve la marge de manœuvre de l'association.

Dans le premier cas, on parle de *sous-traitance étatique*, car l'Etat occupe la place centrale. Il assume pleinement son rôle de donneur d'ordres et contrôle de manière stricte l'application de ses directives. La marge de manœuvre de l'organisation associative est dans ce contexte très faible, voire nulle. Le mode de fonctionnement étatique est transféré à l'association jusqu'à rendre parfois difficile la distinction entre l'acteur privé et le service public. On peut assimiler cette situation à celle d'une entreprise sous-traitante qui dépendrait d'un seul client.

Dans le deuxième cas, on parle de *sous-traitance autonome*, car une certaine autonomie associative est préservée. Dans ce cas, l'Etat n'exerce pas sa prérogative de contrôle hiérarchique sur l'action des associations. Il reste en retrait et laisse (volontairement ou parce que contraint) les associations produire les prestations pour la collectivité, ou pour un groupe-cible particulier.

Second modèle : le partenariat

Si les associations sont intégrées à la prise de décision politique, on observe en principe un certain partage du

pouvoir entre acteurs publics et privés dans l'élaboration et l'exécution d'action à finalité d'intérêt collectif. Le choix des priorités et des manières de les atteindre sera ainsi négocié entre les partenaires. Dans un certain sens, aucun acteur n'est pleinement autonome, car il dépend de la négociation avec les autres pour la prise de décision. La logique de fonctionnement de l'action sera donc une logique commune, issue de la confrontation entre les logiques de chaque partenaire dans la relation.

Cependant, cette intégration à la prise de décision peut parfois revêtir un caractère symbolique, si la participation à la prise de décision n'est pas suivie d'effets. Soit l'intégration à la prise de décision est entièrement à l'initiative de l'Etat, qui consulte si et quand cela lui convient, soit les arguments ou revendications des organisations associatives avancés lors des consultations ne sont finalement pas prises en compte par les services publics. Dans ce cas de figure, il s'agit de *partenariat symbolique*.

Lorsque la participation à la prise de décision de l'association est une pratique codifiée, on parle de *partenariat solidaire*, car les partenaires sont solidaires dans leur pratique. Dans cette configuration, les acteurs qui se considèrent réciproquement comme partenaires prennent des décisions sur le contenu et la forme des actions en se basant sur des principes de négociation. De fait, chacune des parties reconnaît la complémentarité des apports réciproques dans l'action. La codification de la relation qui résulte de ces pratiques stabilise le lien, car la remise en question unilatérale des règles du jeu devient plus difficile, voire impossible.

Dans ce type de modèle, les associations ont un espace d'autonomie important à l'intérieur d'un cadre négocié. Le centre de ces pratiques relationnelles est donc l'ouverture d'un espace de négociation institutionnalisé¹⁰.

Une telle relation peut voir le jour si, d'un côté, le service public est ouvert au principe d'un secteur subventionné autonome. Il va sans dire que lorsque les décideurs publics partagent l'avis que le secteur associatif et, plus généralement, les organisations de l'économie sociale et solidaire sont des piliers du fonctionnement de la société, les conditions sont idéales pour construire ce partenariat. Il faut, de l'autre côté, que le partenaire associatif soit doté d'une expertise et d'une crédibilité qui en fasse un partenaire légitime pour l'Etat.

Ce partenariat se construit dans le temps et implique une relation durable entre les acteurs et des grandes capacités de négociation de part et d'autre. Il est courant que les services publics cherchent dans un premier temps à imposer un modèle de sous-traitance étatique et que les négociations mènent ensuite à un modèle partenarial plus solidaire.

Les conséquences de la relation : risques et opportunités potentiels des modèles relationnels

Le contexte, la forme et les enjeux des relations entre une organisation associative et un service public diffèrent fortement d'un cas à un autre. De plus, il n'y a ni modèle parfait, ni modèle à éviter à tout prix. Chacun présente des avantages et des inconvénients, en relation avec les objectifs et la situation singulière de l'institution sans but lucratif concernée. Une même association, en relation avec différents services publics, peut avoir des stratégies différentes avec chacun. De même, les services publics en relation avec diverses associations peuvent avoir avec chacune des comportements singuliers. Parfois, au sein d'un même département cantonal, les services agissent distinctement avec leurs partenaires associatifs.

Une perception fine de ces enjeux doit permettre de définir une stratégie pour instaurer, puis gérer un modèle de relation qui soit le plus favorable. Les modèles présentés précédemment peuvent donc être considérés comme neutres et leur utilité n'apparaît vraiment que lorsqu'il y a des enjeux précis dans une relation.

Nous allons présenter ici les avantages et inconvénients potentiels de chaque modèle, en référence à un exemple d'enjeu identique : la confirmation de financements au travers de la signature d'un contrat de prestation. Un cas de figure courant que l'on rencontre dans divers secteurs de l'action publique comme le social, la santé ou la culture.

a. Risques et opportunité de la sous-traitance étatique

Ce modèle de relation implique la dépendance très forte d'une organisation vis-à-vis d'un service public. Ce dernier va à la fois définir les besoins et la nature de la prestation qu'il compte recevoir. L'expertise du pres-

tataire est peu ou pas prise en compte. Sa marge de manœuvre est limitée et il devra référer au mandant à chaque fois qu'un changement est nécessaire. De plus, le sous-traitant se verra imposer les méthodes pour répondre à ses engagements et il fera l'objet de contrôles précis (évaluation et revue de contrat, contrôle financier).

Les principaux inconvénients de ce type de relation sont de trois ordres. Premièrement, ils sont liés aux risques de perte de souplesse et de créativité dans l'action associative, donc à une *standardisation* dans la production de prestations. L'affaiblissement de la marge de manœuvre limite en effet la capacité des associations à s'adapter à des réalités changeantes et à innover pour y répondre de manière différenciée, ce qui est une des principales qualités de l'action associative.

Deuxièmement, un inconvénient majeur lié à ce modèle est le coût du contrôle. La volonté des acteurs publics de vérifier de manière précise l'exécution des contrats entraîne des coûts supplémentaires, souvent difficiles à chiffrer. Il y a les coûts pour l'autorité qui veut évaluer les résultats opérationnels et financiers de manière précise, et les coûts de l'association qui doit mettre en place un système élaboré de planification, suivi-évaluation et *reporting*. Quand l'augmentation des contrôles a pour but principal de réaliser des économies, il reste à démontrer qu'au final les dépenses de contrôle supplémentaires sont inférieures aux économies réalisées.

Enfin, le troisième inconvénient, plus difficile à cerner, est le fait que ce type de relation limite fortement toute activité qui n'entre pas directement dans la prestation. Le travail de réseau, les collaborations interassociatives dans des projets locaux, la participation à des manifestations de solidarité, le travail de capitalisation des expériences sont quelques exemples d'actions, et donc de coûts, qui seront difficiles à négocier dans un contrat signé dans une relation de sous-traitance étatique.

Parallèlement aux risques évoqués dans la mise en place de ce modèle, il convient de souligner les quelques avantages liés notamment à la stabilité de la relation et des ressources. Lorsque les termes de la relation entre les agents publics et privés sont réglés par des textes de nature légale ou contractuelle, la capacité du partenaire le « *plus fort* » (dans la majorité des cas, l'Etat) de modifier de manière imprévisible « *les règles du jeu* » diminue. De même, les ressources

publiques allouées pour des tâches définies de manière plus précise tendent à être plus stables. Cette stabilité ne signifie pas un renouvellement inconditionnel des fonds ou des autres biens mis à disposition, mais elle doit permettre d'anticiper davantage l'évolution des ressources¹¹. Lors de la revue de contrat annuelle, il est possible à l'association de pouvoir aborder l'avenir avec le service subventionneur et ainsi de prendre connaissance de changements à venir dans les politiques publiques et leurs effets sur les subventions sectorielles.

Ce cas de figure est vraisemblablement de plus en plus courant, soit pour des raisons liées à la mise en place d'une nouvelle gestion publique, soit pour des raisons politiques de contrôle des organisations subventionnées.

Un exemple éclairant de ce modèle est le financement de programmes d'occupation pour chômeurs (PETF). La loi fédérale (LACI) précise les critères de financement de manière très détaillée et limitative¹². Les services de l'emploi cantonaux ont défini précisément la prestation attendue, parfois au travers d'une procédure d'appel d'offre.

Si le sous-traitant n'a pas d'autres ambitions que de fournir une prestation et de s'assurer les ressources pour le faire, ce modèle n'est pas un problème. Mais si l'association a l'ambition d'être plus qu'un «*relais instrumentalisable*» de l'Etat (Fragnière, 2003, p. 144) et si elle n'a pas d'autres ressources financières indépendantes d'un contrat signé dans une relation de sous-traitance étatique, elle devra certainement abandonner toutes les activités et, a fortiori, les dépenses qui ne sont pas directement en relation avec les prestations qu'elle s'est engagée à fournir au bailleur public. Elle se trouve alors «*réduite à ses prestations*» et peut perdre, de fait, sa spécificité associative. Elle devient, en d'autres termes, une organisation de statut associatif qui agit dans une logique de service public.

b. Risques et opportunités de la sous-traitance autonome

Ce modèle est plutôt d'obédience libérale. Comme dans la négociation de marché, le but du bailleur est d'obtenir la meilleure prestation à un coût acceptable. La manière dont la prestation est produite est moins importante dans ce contexte, le résultat final devient la priorité.

Dans le domaine culturel, ce modèle est sans doute le plus fréquent. Lorsqu'il finance un spectacle, il est rare que le bailleur intervienne sur le choix des acteurs, la manière de travailler, le contenu artistique ou les costumes. Ce modèle a l'avantage de l'autonomie, qui préserve la souplesse, la capacité d'adaptation et la créativité des associations, mais il n'offre aucune garantie à moyen terme. La relation est plutôt instable du point de vue des règles du jeu et du financement. Il n'est pas rare, notamment dans le secteur culturel, que les organisations associatives passent le plus clair de leur temps à chercher des financements. De plus, ce type de relation rend difficile la participation à l'élaboration des politiques sectorielle qui concernent l'association.

c. Risques et opportunité du partenariat symbolique

Dans ce modèle de relation, les organisations participent à la prise de décision, mais leur capacité d'influence réelle est très faible. Dans la tradition politique helvétique, la consultation est une habitude. Cependant, on peut se poser la question de savoir si l'impression de partenariat que procure la consultation n'est parfois pas uniquement symbolique. Etre consulté donne l'impression de pouvoir influencer sur les décisions, alors qu'en général rien n'oblige les pouvoirs publics à prendre en compte les avis émis.

Ce modèle n'est pas typique d'un domaine d'activité donné. Il s'observe plutôt dans un contexte où l'association jouit d'un poids politique limité, ce qui permet à l'Etat éventuellement de ne pas respecter des engagements pris dans une négociation «*soi disant*» partenariale. Un exemple de ce type de relation peut se trouver dans certaines tables rondes participatives organisées à la fin des années 90 par les pouvoirs publics sur les réductions budgétaires de l'Etat. Ces processus se sont soldés par des prises de décision politiques pas toujours conformes aux accords.

Le danger de ce modèle, c'est que son caractère symbolique peut se révéler assez abruptement. Parfois, des organisations ont cru entretenir les meilleures relations avec leurs bailleurs et ont appris soudainement que leur financement était remis en question. La différence principale entre ce modèle et le modèle de partenariat solidaire tient essentiellement au poids politique de l'acteur associatif. Plus ce poids est important, soit grâce au travail de relation de l'association elle-même, soit par son inscription dans des

réseaux ou fédérations (soit les deux), plus les chances de voir les bailleurs publics respecter leurs engagements est élevée.

d. Risques et opportunités du partenariat solidaire

Dans ce modèle de relation, la collaboration étroite entre une association et les services publics bailleurs porte sur l'analyse des besoins, la définition des moyens pour y répondre ainsi que sur le suivi des résultats. Les organisations associatives peuvent donc faire valoir leur expertise et communiquer des informations du terrain sur l'évolution des problèmes et des besoins pour influencer les politiques publiques. La répartition des rôles est négociée. Des résultats sont attendus, mais le partenaire associatif jouit de souplesse dans l'affectation des ressources et les méthodes de travail, si les besoins du terrain le justifient.

Ce modèle de relation est toutefois exigeant en termes de temps nécessaire pour s'entendre sur les besoins, sur les prestations susceptibles de répondre à ces besoins et sur l'évaluation, qui devra impliquer l'ensemble des parties du contrat. Il est aussi assez rare que les responsables associatifs soient formés à la négociation et possèdent de ce fait toutes les compétences utiles à gérer la relation. Dans le contexte de l'évaluation des coûts induits par une relation de ce type, il faut donc tenir compte du temps et de l'éventuelle formation nécessaire à la négociation et de l'investissement en termes de formation qui est indispensable ou bon fonctionnement de la négociation.

Notons que ce modèle n'implique pas forcément de relation contractuelle, tout au moins de contrat de prestation précis. Comme l'a écrit Albert-Luc Haering (2000), le financement d'associations sur la base de leur projet institutionnel s'inscrit complètement dans cette vision.

Un changement à la tête d'un département cantonal, d'une ville ou d'une commune peut complètement modifier la relation. Le partenariat solidaire est donc une relation qu'il faut encore plus que les autres entretenir continuellement avec les décideurs. C'est toutefois le modèle qui permet le mieux d'assurer l'autonomie suffisante avec une certaine stabilité de la relation pour permettre aux organisations sans but lucratif de mettre en œuvre pleinement leur souplesse, leur créativité potentielle et leur engagement sociétal.

Conclusion

Les enjeux du modèle de relation entre un acteur public et une organisation associative ne se révèlent que lorsque l'on pose la question du rôle du secteur associatif dans la société en général. Les associations, quel que soit leur domaine d'activité (culture, social, solidarité internationale, santé, sport, etc.), contribuent, au-delà des prestations qu'elles fournissent, au développement des compétences des personnes qui s'engagent en leur sein, à l'innovation et à l'expérimentation, à la démocratie, au lien social, à la réciprocité, à la cohésion sociale, à l'amélioration des politiques publiques ainsi qu'à l'information et à la sensibilisation du public. Les contributions sociétales sont certes différentes d'une organisation à l'autre et selon les champs d'activités, et peuvent aussi présenter des limites, notamment en termes de défense de l'intérêt collectif. Les associations qui participent à la production de biens et services destinés à la collectivité ne donnent pas a priori la garantie d'un accès universel. Ce sont les collectivités publiques qui sont investies de la mission de garantir un accès non discriminatoire à un certain nombre de services. De plus, les associations participent bien souvent à la défense d'intérêts particuliers et ne sont pas à même de prendre en charge la globalité des problématiques. Leur mission ne peut donc se concevoir qu'en complément de l'action publique, et non en substitution de celle-ci.

Les associations n'ont pas non plus le monopole de la contribution au bien-être social, mais, dans la construction des sociétés démocratiques, rien ne laisse aujourd'hui penser que ce rôle puisse devenir négligeable à court ou moyen terme face aux enjeux sociétaux tels que le chômage, la croissance des inégalités, les questions environnementales, etc. C'est pourquoi, de notre point de vue, le modèle de relation entre l'Etat et les associations est un enjeu d'avenir.

Le modèle de partenariat solidaire est le plus favorable au bon fonctionnement associatif dans la durée, en lui permettant de jouer au mieux son rôle sociétal et de ne pas se cantonner à un rôle gestionnaire (Chaniel, Laville, 2002). Le modèle de sous-traitance autonome est moins contraignant mais nettement plus risqué. Le modèle de partenariat symbolique est en fait un modèle de sous-traitance étatiste mûri de concertation minimale. Il a les désavantages de chaque modèle.

Bien qu'il semble s'imposer actuellement, le modèle de sous-traitance étatiste nous paraît dangereux pour le

secteur associatif. Ses avantages en termes de sécurité, de clarté et de reconnaissance formelle des prestations fournies par une association cachent le risque de voir dans le temps l'association réduite à ses prestations. Les coûts de contrôle sont élevés et des analyses économiques seraient bienvenues pour étayer cet argument. Ce modèle, qui peut être bien adapté à des situations où le contrôle démocratique des décisions est nécessaire, voire indispensable¹³, pose la question de l'intérêt que revêt le statut associatif pour une organisation qui en aurait perdu toutes les caractéristiques.

Enfin, il faut souligner que chaque modèle, même s'il résulte d'une relation patiemment construite, peut être remis en cause par des décisions politiques ou des

changements de personnes dans les services publics comme au niveau des élus.

Les relations entre l'Etat et le secteur associatif méritent de retrouver une place centrale dans les recherches à venir sur les grands enjeux de notre société. Le courant international de réflexion et d'action dans le cadre de l'économie sociale et solidaire commence à toucher la Suisse. On peut espérer qu'à relativement court terme les organisations associatives auront compris l'importance de conserver, voire développer leur marge de manœuvre. Sans quoi elles pourraient se retrouver enfermées dans des relations qui, en les réduisant à des simples fournisseurs de prestations, les auront vidées de ce qui justifie leur rôle dans la société. ■

Notes

1. Pour une revue des écrits dans ce domaine voir, Colozzi, Bassi, 1995, p. 65.
2. La grille d'analyse que nous présentons a été élaborée dans le cadre d'un mandat confié au Conseil économique et social du canton de Genève sur les relations entre associations et l'Etat en 2000. Les travaux ont été dirigés par Monica Battaglini et Pierre Maftai, chercheurs au CES, et ont été réalisés dans le cadre d'une commission ad hoc composée de Pascale Erbeia, Jacqueline Greloz, Martine Ossent, Anne-Marie von Arx-Vernon, Véronique Purro, Anne-Lise Du Pasquier, Jean-Pierre Ballenegger, Christophe Dunand, Willy Streckeisen, Richard Jeanmonod, Albert-Luc Haering, Giancarlo Stella. Les résultats détaillés de ces travaux font d'objet du rapport CES (2001). Cet article reprend en les synthétisant les résultats de ces travaux en les enrichissant des réflexions qui ont suivi sa publication.
3. Economie sociale et solidaire, troisième secteur, **non-profit sector**, sont des termes utilisés dans la littérature qui recouvrent peu ou prou le secteur associatif qui nous intéresse en Suisse. Voir le numéro 281 2001 de la revue RECMA qui a pour thème : « Economie sociale et/ou solidaire ? », et Laville (2000).
4. En Suisse, la majorité des organisations de l'économie sociale et solidaire ont un statut juridique associatif, coopératif ou de fondation. Toutefois, le statut juridique n'est pas un critère suffisant. Certaines SA peuvent être à but non lucratif, certaines coopératives sont au contraire à but lucratif; enfin nombre d'associations ne poursuivent pas des buts d'intérêt collectif.
5. La participation d'acteurs suisses du monde associatif et des coopératives aux Forums sociaux continentaux et mondiaux a impulsé de nouvelles réflexions. A Genève une association pour la promotion de l'économie sociale et solidaire a été créée fin 2003 (www.apres-ge.ch).
6. On peut synthétiser ces valeurs de la manière suivante : la personne humaine et son environnement sont au centre de l'activité, la vision est à long terme, le but est la finalité sociale et non le profit, l'organisation est structurée de manière démocratique, la volonté est de rester autonome par rapport à l'Etat.
7. Les coopératives, notamment d'habitation, font aussi partie de ce secteur.
8. Il faut relever que cette politique peut très bien être implicite.
9. Notamment par la constitution de fédérations fortes ou la présence de relais politiques directs. Mis à part le cas des grandes organisations associatives présentes au niveau national, le recours aux relais politiques directs domine au niveau cantonal, alors que l'engagement dans les fédérations domine pour les rapports avec les autorités fédérales.
10. Par espace de négociation institutionnalisé, nous entendons l'ouverture d'un droit plus ou moins formalisé à la négociation des « règles du jeu » et du contenu de la relation.
11. Toutefois, il y a un problème avec les contrats pluriannuels, car, **in fine**, le budget cantonal ou fédéral est annuel et tout contrat pluriannuel est signé sous réserve de l'acceptation du budget annuel; ainsi, il n'y a pas de sécurité pluriannuelle réelle.
12. Il n'est par exemple pas possible de financer le café, les boissons, voire une collation offerte à des partenaires ou des visiteurs intéressés par l'action de réinsertion.
13. Par exemple, lorsqu'un accès non discriminatoire à une prestation doit être garanti.

Bibliographie

- Battaglini Monica (à paraître), *Relations entre l'Etat et la société civile organisée : l'aide aux chômeurs entre partenariat et sous-traitance*. Genève : thèse de doctorat.
- Battaglini Monica, Cattacin Sandro, Tattini Véronique (1999), *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation*. Genève : CES.
- Bütschi Danielle, Cattacin Sandro (1994), *Le modèle suisse du bien-être*. Lausanne : Réalités Sociales.
- CES (2001), *Relations Etat/secteur associatif. Organisation du partenariat*. Cahiers 1, 2, 3. Genève : CES.
- Chanial Philippe, Laville Jean-Louis (2002), « L'économie sociale et solidaire, une question politique ». *Mouvements*, 19, p. 15.
- Chanial Philippe (2000), « 1848-1898, l'association est-elle une politique ? L'autre socialisme », *Revue du Mauss*, N° 16, pp. 282-310.
- Colozzi Ivo, Bassi Andrea (1995), *Una solidarietà efficiente*. Roma : NIS.
- Damon Julien (2002), « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ». *Futuribles* 273, pp. 27-41.
- Fragnière Jean-Pierre (2003), *Politiques sociales pour le XXI^e siècle*. Lausanne : Réalités Sociales.
- Haering Albert-Luc (2000), *La qualité de l'action sociale et son évaluation*. Genève : Editions IES.
- Hufty Marc et al. (1998), « La pensée comptable, Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique ». *Les Nouveaux Cahiers de l'IUED*, N° 8.
- Kramer Ralph M. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley : University of California Press.
- Kriesi Hanspeter (1994), *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*. Paris : Economica.
- Laville Jean-Louis (1994), *L'économie solidaire, une perspective internationale*. Paris : Desclée de Brouwer.
- Laville Jean-Louis (2000), « Qu'est-ce que le tiers secteur ? L'autre socialisme », *Revue du Mauss*, N° 16, pp. 363-375.
- Lehbruch Gerard (1979), « Liberal Corporatism and Party Government », in *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London : Sage.
- Maillard Jacques (2000), « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et management public* 18 (3).
- Meynaud Jean (1960), *Les groupes de pression*. Paris : PUF.
- Offerlé Michel (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris : Montchrestien.
- OFS (2001), *Travail bénévole en Suisse*. Neuchâtel : OFS.
- Rosanvallon Pierre (1992), *La crise de l'Etat providence*. Paris : Seuil.
- Schmitter Philippe C. (1974), « Still the Century of Corporatism? », in *Trends toward Corporatist Intermediation*, London : Sage.
- Truman David B. (1951), *The Government Process: Political Interests and Public Opinion*. New York : Knopf.
- « Une seule solution, l'association, socio-économie du fait associatif » (1998), *Revue du Mauss*, N° 11.