

## Les associations dans la logique de marché

C'est ce modèle, celui d'associations relativement autonomes, fonctionnant au moyen de subventions de fonctionnement utilisées avec une certaine liberté, qui entre en crise au tournant des années 2000. Désireux de toujours plus réduire les dépenses publiques, de mieux contrôler les acteurs associatifs et de les rendre enfin « compétitifs » avec le secteur privé, les gouvernements successifs élaborent et mettent en œuvre la liquidation du principe de ces subventions de fonctionnement au profit d'une logique de financement par « projets ». Pour obtenir la même somme, auparavant accordée sur la globalité d'un projet associatif, il faudra désormais répondre à de multiples appels d'offre, marchés publics, appels à projets.

Ce tournant correspond au moment de la promotion de « l'économie sociale et solidaire », à laquelle Jospin accorde un ministère en 2000. Les associations sont présentées comme relevant d'un secteur qui, pour être « non lucratif », n'en est pas moins porteur de croissance. On conserve l'engagement, la fibre sociale et la dimension de variable d'ajustement des politiques publiques mais en rapprochant le monde de l'associatif de celui de l'entreprise. Le sec-

teur associatif se structure alors comme un marché, et passe de 800 000 salariés-es en 1990 à 1,8 million en 2018. Parallèlement à cette croissance, le volume global des subventions versées diminue : il passe de 25 milliards d'euros en 2005 à 21 milliards en 2011. Ce mouvement s'accompagne d'un accroissement (difficile à chiffrer) du budget de la commande publique tournée vers les associations, conséquence de l'accroissement du nombre de domaines qui étaient auparavant gérés en direct par l'État et qui sont désormais délégués aux associations. La « demande » augmente alors que les subventions baissent : pour maintenir leur niveau d'activité, les associations doivent répondre à de plus en plus d'appels à projets ou de commandes diverses de l'État. Celui-ci ou – le plus souvent – une collectivité territoriale propose une thématique, expose un besoin, un manque, et demande aux associations de proposer un projet pour y répondre.

Ces appels d'offres mettent les associations en concurrence entre elles : la règle générale est que la moins chère qui emporte l'offre. Conséquemment, les marchés s'ouvrent. À côté des grandes fédérations de gauche (Ligue de l'enseignement, Ceméa, CIMADÉ, Secours populaire, etc.) se forment des sortes d'entreprises associatives qui promeuvent des « valeurs »

7E PLAINS PAS

C'EST PAS

L'USINE

(2020)

altruistes, solidaires, mais ne portent aucun discours politique. Elles sont surtout « performantes » économiquement. L'exemple dans la reprise d'associations en difficulté et revendique la nécessité de concilier innovation sociale et efficacité économique. Divisé en branches (jeunesse, emploi, santé, solidarité, seniors), le groupe a des clients publics mais aussi privés ; en 2018, il employait 18 000 salariés et génère près d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires<sup>5</sup>. Son gigantisme lui permet de rafler les marchés en étant « compétitif ». L'irruption de ce genre d'acteurs modifie considérablement le paysage associatif et casse la cohésion qui pouvait exister en son sein. Car, en retour, les « vieilles » associations sont amenées à s'adapter à la nouvelle donne, à adopter une gouvernance entrepreneuriale pour demeurer sur ce qui est devenu un marché structuré autour de la commande publique.

Voici par exemple un département qui a pour obligation d'ouvrir une maison d'accueil pour mineurs non accompagnés. Il souhaite déléguer cette mission à une association, met à disposition un ancien collège pour accueillir la structure, et lance un appel à projets : qui veut prendre en charge cette

5 - « Economie solidaire : Jean-Marc Borelle, l'homme qui fait du social un business », *Le Monde*, 5 décembre 2016.

maison d'accueil et pour quel coût ? Les associations candidates doivent remettre un rapport technique budgétisé, dans lequel il faut montrer deux choses tout à fait contradictoires : d'abord, qu'on travaille avec d'autres associations, qu'on coopère, qu'on est partenaires, et que donc on va coûter moins cher à la collectivité parce qu'on est ensemble, parce qu'on « mutualise ». Mais, d'un autre côté, il faut aussi montrer qu'on est moins cher que le concurrent, plus efficace, que notre budget de fonctionnement est moins lourd.

Les réponses à des marchés publics par des associations conduisent à des situations complètement aberrantes (mais souvent tragiques) : il faut faire un budget conséquent (ne pas demander trop peu pour pouvoir travailler un minimum), mais quand même pas trop conséquent (pour être choisi). Voici qui ressemble à s'y méprendre au secteur privé lucratif – avec la différence que l'associatif a dans sa manche et de statuts « volontaires » pour faire baisser les coûts.

## Rentrer dans les clous

Là où la subvention « de fonctionnement », une fois établie, pouvait permettre

de mener des projets durables avec une certaine tranquillité, ce sont à présent la fébrilité, la précarité et la volatilité des actions qui régissent. En plus des commandes publiques, il y a tout un tas d'appels à projets qui correspondent pour l'État aux besoins du moment, mais aussi à des enjeux de communication politique, au regard desquels les besoins vont être définis. Une grande partie du travail des associations aujourd'hui est orientée de manière contrainte. L'action de l'association n'est donc plus guidée parce que décident et choisissent ses membres ou par les réalités du « terrain », mais par la nécessité de s'orienter dans le sens des besoins définis en amont par l'agenda politique de l'État.

Le glissement est souvent imperceptible : on se dit d'abord qu'il suffit d'adapter son discours pour obtenir les subventions mais que, ensuite, on conservera une autonomie d'action. On se dit que si ce qui est demandé dans un marché public entre en contradiction avec les valeurs, les propos, les pratiques de l'association, ce n'est pas grave, il suffira de « tordre la réalité » pour la faire entrer dans les cases du formulaire de demande de subvention, et on gardera la main. Mais c'est un cercle vicieux.

Une des personnes que nous avons rencontrées, A., est salariée dans une association médico-sociale centrée sur la réduction

des risques pour les usagers de drogues. Cette association aborde la question de la consommation non par la répression ou en prônant l'abstinence, mais par un accompagnement (notamment par les usagers eux-mêmes). Cette conception antirépressive des usages de drogues a été le fruit d'une bataille politique, notamment menée par les associations de lutte contre le VIH. Les politiques publiques de santé se sont adaptées et, dans les années 1990, ont commencé à mettre en œuvre une politique de réduction des risques plus ou moins volontariste (seringues mises à disposition, soutien aux associations...).

La structure où travaille A. a obtenu des subventions de fonctionnement et a recruté des salariés. « Elle a permis à des usagers de sortir de la galère, d'obtenir un statut social plus reconnu, une formation, un revenu », dit-il après lui. Mais la professionnalisation a également amené son lot de contradictions : elle a aussi rendu les personnes plus dépendantes des politiques publiques, des subventions, des tournants politiques, et donc « ça a naturalisé le discours et les pratiques politiques de l'asso ».

Et puis la logique des appels à projets s'est imposée. « Dans notre structure, ça a été un sérieux bricolage avec le projet "hébergement" et le projet "parentalité". Il y avait un appel d'offres et une enveloppe à se faire dessus. Notre structure y a répondu alors qu'elle n'a aucune

compétence dans le domaine. On s'est retrouvés à louer trois piscines chez des marchands de sommeil, dans lesquelles on faisait des gens "à l'abri". Mais ça ne veut rien dire ! On a fait la constat que ce serait abuser de louer d'autres piscines dans des bouges pour loger des gens pour trois mois. En plus de ça, le projet concernait les jeunes migrants, et notre structure n'a jamais eu rien à voir avec les jeunes migrants. » L'association est donc amenée à répondre à des besoins définis par l'État, alors même qu'elle n'a aucune compétence pour le faire. Elle est amenée ici à transiger avec ses propres principes, et elle le fait sans hésiter : c'est la survie ou la mort. Les personnes sont accueillies, puis rejetées, en fonction des appels à projets et des marchés publics. Leurs conditions d'accueil doivent répondre à des critères quantitatifs, il faut que les chiffres produits soient convaincants. Une fois ces colonnes de chiffres remplies, elles peuvent sortir du dispositif.

### Bureaucratisation

Les appels à projets, les marchés publics, les appels d'offres sont souvent particulièrement flous et verbeux, qu'il s'agisse « d'actions de soutien à la parentalité en direction des familles touchées par la radicalisation »,

« d'actions visant à promouvoir l'éco-citoyenneté » ou encore « de valoriser la participation des habitants à la vie locale ».

On peut se dire que si c'est aussi large, ça permet théoriquement de faire ce qu'on veut dedans. Ce n'est pas faux – mais il faut savoir le présenter, enrober toute action de son lot de vocabulaire à la mode, ajouter une pincée de « développement social local », faire de « l'innovation »... Il faut écrire des dossiers de financement, les adapter aux différents interlocuteurs, rédiger en permanence des rapports et des évaluations. L'énergie dépensée par les associations pour répondre aux appels à projets est énorme. Peu à peu, le fait de travailler à reproduire leur propre activité est devenu le cœur de cette activité.

Parmi les financeurs de ces « projets », il y a les municipalités, les métropoles, les préfectures, les départements, les régions, les différentes « directions régionales » qui sont les représentantes locales des ministères, la CAF, l'Union européenne, etc. Et des capitaux fournis par Bouygues, Areva, Enedis se mêlent souvent imperceptiblement aux capitaux dits « publics ». Les frontières entre secteur public et secteur privé sont décidément très floues, et l'État apparaît aux associations comme une hydre aux mille têtes.

Les procédures sont de plus en plus lourdes : logiciels compliqués, bilans,

dossiers à écrire, « dématérialisation »... Pour avoir l'air sérieuses et compétitives, les associations doivent de plus en plus remplir des cahiers des charges proches de ceux des entreprises. Et puis, il y a l'intense activité de « contact » et de réseau qu'il faut déployer : les associations sont obligées de maîtriser la manière dont les organismes financeurs sont gérés, leurs attentes, les concurrences et les inimitiés qu'il peut y avoir entre les différents financeurs – ce que Mme Machin de la Région aime entendre et qui est différent de ce qui fait rompre M. Bidule de la Métropole. Ces configurations évoluent constamment, et il faut se tenir au courant.

Il y a aussi cet effet pervers, cette contradiction terrible : une fois remplies les attentes de l'appel à projets, l'association devient potentiellement inutile.

Z. est présidente d'une association qui gère une petite salle d'accès au numérique, et qui fait de l'éducation aux médias. Il y a cinq ans, l'association recevait des subventions de fonctionnement annuelles, permettant de payer des locaux. Désormais, pour être subventionnée, Z. doit monter un projet de « réparation de la fracture numérique » et « d'accompagnement des jeunes empêchés vers l'emploi ». Z. souhaite reconduire la subvention, et remplit donc un tableau pour dire que 79 % du public cible a trouvé un

emploi et que l'association a donc « mérité » cet argent. Mais il se pose un problème : puisque le public cible a retrouvé un emploi, alors le dispositif est caduc.

C'est ainsi avec les appels à projets : soit on n'a pas été efficaces, on n'a pas rempli l'objectif fixé, et alors adieu la subvention ; soit on a été efficaces, et dans ce cas-là il n'y a souvent tout simplement plus besoin de nous – et adieu la subvention.

Pour que l'association survive, il faut donc que Z. trouve un autre dispositif, et qu'elle remplisse un autre appel à projets. Et ce nouveau projet correspondra, à coup sûr, à une nouvelle orientation prioritaire de l'État que les services publics ne prendront plus en charge, et qui vient d'être annoncée médiatiquement comme une « priorité nationale », par exemple la « déradicalisation » ou « les valeurs de la République et la laïcité ».

Et puisque chaque année Z. doit refaire un dossier de subvention, de plus en plus lourd et de plus en plus compliqué, le plus simple serait de prendre une personne salariée en profitant des dispositifs publics d'aide à l'emploi. Le travail de ce salarié, ce sera essentiellement de remplir de la paperasse et de redéfinir sans cesse les orientations prioritaires de l'association pour rentrer dans les clous des prérequis demandés par les financeurs. Et ce salarié, pour pouvoir gagner les appels à projets,

devera souvent réduire artificiellement le temps – et donc le salaire – que lui-même consacre à ces profets, alors même qu'il sait que leur mise en oeuvre va lui prendre un temps fou. Mais cela, il ne faut pas trop que ça se voit, au risque de perdre le marché.