

ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS : VERS UNE CONVERGENCE DES MODÈLES EN EUROPE

Édith Archambault

Ecole nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2017/3 N° 163 | pages 477 à 490

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-3-page-477.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration.

© Ecole nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS : VERS UNE CONVERGENCE DES MODÈLES EN EUROPE

Édith ARCHAMBAULT

*Professeur émérite, Université Paris I Panthéon-Sorbonne,
Centre d'économie de la Sorbonne*

Résumé

Il existe un modèle européen de secteur sans but lucratif différent de son homologue américain dans sa forme et ses relations avec les pouvoirs publics. Le modèle européen peut se décliner en cinq variantes : anglo-saxonne (ou libérale), corporatiste (ou partenariat rhénan), nordique (ou socio-démocrate), méditerranéenne et post-communiste. Ces variantes ont commencé à se rapprocher au cours des premières années du XXI^e siècle. Ce rapprochement s'est accéléré pendant les années tourmentées qui ont suivi la crise financière de 2007. Enfin, il semble que la France, pays hybride et difficile à classer, peut tirer de ses homologues étrangers des enseignements sur les relations qu'entretiennent les pouvoirs publics nationaux et locaux avec les associations.

Mots-clefs

Organisations sans but lucratif, relations entre secteur public et secteur non lucratif, Europe, États-Unis

Abstract

— *Non profit organizations and government: toward a convergence of relationship patterns in Europe* — The paper shows that the American non profit sector is very different of the European one in its scope and its relationships with the public sector. The European model of government-non profit partnership may be shifted into five clusters: Anglo-Saxon, corporatist, Nordic, Mediterranean and post-communist. Since the first years of the millennium and especially after the 2007 recession we can observe a convergence of cluster's patterns. France, which is a hybrid and hard to classify country, can draw lessons of the diversity and the evolution of government-non profit relationships in other States.

Keywords

Non profit organisations, government-non profit relationships, Europe, USA

Les associations françaises ont évidemment des homologues dans la plupart des pays du monde et leur existence, leur nombre et leur dynamisme sont souvent considérés comme des indicateurs de démocratie. Cependant les comparaisons internationales sont rendues difficiles par les différences de statut juridique. Aussi, dans les éléments de comparaison qui suivent, on retiendra un terme moins juridique et plus international que celui d'association, celui d'institution sans but lucratif. C'est le terme statistique utilisé par le Système international de comptabilité nationale qui en donne définition suivante :

« Les institutions sans but lucratif sont des entités juridiques ou sociales créées dans le but de produire des biens ou des services, dont le statut ne leur permet pas d'être une source de revenu, de profit ou d'autres formes de gain financier, pour les unités qui les créent, les contrôlent ou les financent » (SCN 1993, 4.54 ; SNA 2008, 4.83)

Cette définition est précisée et rendue opérationnelle par un manuel de l'ONU (ONU, 2006) et le chapitre 23 du système international de comptes nationaux (SNA 2008). Selon cette définition, est considérée comme une institution sans but lucratif :

- une organisation, avec un minimum de règles et de durabilité
- sans but lucratif, c'est-à-dire ne redistribuant pas les profits ou excédents engendrés par ses activités
- institutionnellement distincte des administrations publiques
- auto-administrée, en mesure de se gérer et de modifier son objet social
- à participation non obligatoire

On verra tout d'abord qu'il existe un modèle de secteur sans but lucratif européen différent de son homologue américain dans sa forme et ses relations avec les pouvoirs publics. Le modèle européen de relations entre le secteur public et le secteur non lucratif peut se décliner en cinq variantes qui se sont rapprochées au cours des premières années du 21^e siècle, puis des années tourmentées qui ont suivi la crise financière de 2007. Enfin, il semble que la France, pays hybride et difficile à classer, peut tirer de ses homologues étrangers des enseignements sur les relations qu'entretiennent les pouvoirs publics et les associations.

LE MODÈLE EUROPÉEN CONTRASTE AVEC LE MODÈLE AMÉRICAIN

Le secteur sans but lucratif des États-Unis est le plus important du monde en valeur absolue¹ et sert souvent de référence car c'est aussi le mieux connu par la statistique officielle. Il est composé en 2014 de 1 098 000 *public charities*, 105 000 fondations et 358 000 autres institutions sans but lucratif. Les *public charities* ont un but d'intérêt général (*public interest*), qui porte limitativement sur la religion, les arts, la santé, l'éducation et les services humains. Moins de 4 000 fondations sont opérationnelles, avec les mêmes objectifs que les *public charities*, mais la plupart des 105 000 *private foundations* sont principalement distributrices. À ces deux catégories, s'ajoutent d'autres institutions sans but lucratif qui œuvrent dans l'intérêt de leurs membres : chambres de commerce,

1. Mais non en valeur relative, car le secteur non lucratif de petits pays comme les Pays-Bas, la Belgique, l'Irlande, ou Israël le dépassaient en pourcentage de l'emploi rémunéré total en 2000 (Salamon, Sokolowski and associates, 2010 ; Archambault, 2009).

organisations professionnelles, groupes de défense des droits et des intérêts, *Health management organizations*, clubs sportifs et récréatifs (Archambault 2011).

Ces organisations sont enregistrées auprès de l'*Internal Revenue Service (IRS)*, qui décide sur documents si elles sont sans but lucratif, et donc exonérées des impôts sur les sociétés (*tax-exempt*). Les *public charities* et les fondations d'intérêt général (IRS, 501c3) peuvent en outre recevoir dons et legs fiscalement déductibles, ce qui est interdit aux institutions sans but lucratif dans l'intérêt de leurs membres (IRS, 501c4 et suivants). Les plus importantes de ces organisations sont des sociétés (*corporations*), les autres sont *unincorporated*. La concentration des *public charities* est très forte puisque 5 % d'entre elles réalisent 87 % des dépenses (NCSS, 2016).

En 2015, le Tiers secteur Américain représente une force économique et sociale majeure : 9 % de l'emploi et de la masse salariale et une valeur ajoutée de 906 milliards de dollars, soit 5,4 % du produit intérieur brut (PIB). Comme en Europe, il croît plus rapidement que le PIB et sa part dans l'emploi et l'économie est donc de plus en plus importante. Les secteurs d'activité principaux produisent des services qui pourraient être en Europe des services publics : la santé, l'éducation, les services sociaux, la culture. Les ressources des *public charities* viennent à hauteur de 48% de la vente de produits ou de services, 32 % du financement public (*Medicare, Medicaid*, contrats, subventions) 13 % de dons privés et 7 % de revenus financiers ou autres.

Cependant, alors qu'en Europe les institutions sans but lucratif fonctionnent souvent en partenariat avec les pouvoirs publics, ce qui implique un financement public substantiel, voire prédominant, le secteur sans but lucratif américain est plutôt concurrent de l'administration fédérale ou locale ; il a de plus en plus des ressources d'origine commerciale par la très large participation des usagers au service rendu (*fees*). Les revenus de placements sont très importants pour les fondations, mais aussi dans une moindre mesure pour les *public charities*. Les dons sont beaucoup plus développés aux États-Unis qu'en Europe et ils se dirigent davantage vers les organisations religieuses. De même, le bénévolat, qui concerne un quart de la population, y est plus féminin que masculin, contrairement à la plupart des pays européens, et il s'oriente pour un tiers vers les organisations religieuses. Enfin les grandes fondations (Gates, Ford, Getty, Kellog...) orientent par leurs flux financiers l'activité d'une grande partie du secteur sans but lucratif par des subventions versées au démarrage d'une action (*seed money*) ou de manière ciblée (*grants*).

Ces différences ont évidemment des origines historiques. Intimement mêlées à la démocratie américaine dès ses origines, comme l'a montré Tocqueville, les associations américaines, souvent liées à des dénominations religieuses concurrentes, ont pallié l'absence ou les carences de l'État par la pratique du *self help* lors de la conquête de l'Ouest. Cette tradition perdure puisque les *public charities* et les fondations remplissent actuellement aux États-Unis des fonctions qui relèvent en Europe principalement du secteur public, dans le domaine de la santé ou des universités par exemple. Aux États-Unis en effet, plus de la moitié des hôpitaux sont privés sans but lucratif. Leur financement vient des compagnies d'assurance, des malades eux-mêmes ou des programmes publics *Medicare* destinés aux personnes âgées et *Medicaid* pour les indigents. De même, les universités américaines les plus prestigieuses, Harvard, Princeton, Yale, Columbia, Johns Hopkins et bien d'autres sont des *public charities* ou des fondations, financées aux deux tiers par les étudiants ou leur famille et par le revenu tiré de leur dotation. Cependant, le financement public des contrats de recherche, représente 20 % de leurs ressources et les dons des anciens élèves ou d'autres mécènes (15 % des ressources) permettent à un certain nombre de boursiers d'accéder à ces universités aux droits d'inscription très élevés (Archambault, 2011).

On voit clairement sur ces deux exemples que, d'un point de vue européen, les institutions sans but lucratif se substituent à l'État-providence, alors qu'en Europe elles le complètent. Ces relations différentes s'expliquent par un enracinement plus ou moins long dans l'histoire, un lien plus fort en Europe avec les mouvements ouvriers du XIX^e siècle et des références idéologiques et politiques multiples qui contrastent avec la tradition puritaine dominante aux États-Unis. Une partie importante de la différence entre les deux modèles vient sans doute aussi du niveau très différent de dépense sociale publique : 25 % du PIB en moyenne pour les pays de l'Union Européenne, contre 19 % aux États-Unis (OCDE, 2016). Cette différence est aussi culturelle et fondatrice du lien social. Les systèmes de protection sociale européens sont obligatoires et assurent un revenu minimum dans la plupart des pays, alors que la protection sociale américaine est fondée sur les principes libéraux de responsabilité individuelle et d'assistance limitée sous condition de ressources. La protection sociale américaine repose donc sur un contrat d'assurance privé couvrant les risques vieillesse et santé : l'assistance, *Social Security* (retraite minimale), *Medicare* et *Medicaid*, représentant l'essentiel du financement public. Ni le président Obama, ni ses prédécesseurs, n'ont réussi à instaurer un système d'assurance maladie public, même si l'*Obamacare* a considérablement augmenté le taux de couverture de la population.

LES CINQ VARIANTES DU MODÈLE EUROPÉENS ET LEUR ÉVOLUTION RÉCENTE

Même s'il contraste avec le modèle américain, le modèle européen de secteur sans but lucratif est cependant loin d'être uniforme. On peut expliquer la diversité des secteurs non lucratifs européens par leur encastrement historique et institutionnel, par leurs rapports à un État plus ou moins décentralisé et par le fait que les institutions sans but lucratif ont été un enjeu permanent dans les conflits entre les religions et l'État. Le niveau de protection sociale et la nature du régime de sécurité sociale, bismarckien ou beveridgien, est aussi un élément explicatif important. Ces variantes sont des schématisations auxquelles aucun Tiers secteur européen ne correspond exactement. On indiquera cependant les pays qui se rapprochent le plus de chaque variante (Ascoli et Ranci, 2002 ; Archambault, 2009).

La variante anglo-saxonne (Royaume-Uni, Irlande)

Cette variante est évidemment la plus proche du modèle américain. Cependant, le Royaume-Uni a créé un État social fort sous l'influence de William Beveridge, partiellement et inégalement effrité depuis les années Thatcher (Sowels, 2006). Aussi demeure-t-il, comme l'Irlande, un pays hybride entre l'Europe et les États-Unis. Le secteur sans but lucratif de ces pays est très développé puisque l'emploi rémunéré y représente de 7 à 8 % de l'emploi total². Il repose sur des *voluntary organisations*, terme qui marque l'importance symbolique du bénévolat fondée sur une longue tradition d'initiative privée

2. Pour les pays européens, peu de statistiques comparables et actuelles sont disponibles, les seules données reposant sur une méthodologie commune (Salamon *et alii*, 1999) ont été actualisées par l'auteur et ce sont ces données sur l'emploi rémunéré qui seront utilisées par la suite.

charitable. Comme aux États-Unis, les institutions sans but lucratif qui exercent un but d'intérêt général, défini par une liste limitative, sont considérées comme des *charities*, agréées par la *Charity Commission* et contrôlées par elle. Les fondations sont nombreuses et puissantes au Royaume-Uni, mais elles sont très rares en Irlande.

Les institutions sans but lucratif sont de taille relativement importante et les salariés sont souvent très professionnels. Le bénévolat est cependant très développé au Royaume-Uni, moindre en Irlande, car il existe une socialisation précoce au *voluntary work* à l'intérieur du système scolaire. Salariés et bénévoles ont souvent suivi des cycles de formation spécialisés qui ont servi ultérieurement de modèles ailleurs. Tourné principalement vers l'éducation et la santé en Irlande et vers les services sociaux au Royaume-Uni, le secteur sans but lucratif a des ressources variées : le financement public, de plus en plus contractuel et fondé sur des appels d'offres concurrentiels représente moins de la moitié des ressources soit 31 % pour l'ensemble des *voluntary organisations*, mais de 40 % à 55 % pour celles qui relèvent de l'action sociale (NCVO, 2016). Le tableau 1 montre clairement la montée de la contractualisation :

Tableau n° 1 : Évolution du financement public au Royaume-Uni

Années	Subventions (en milliards de livres)	Contrats (en milliards de livres)
2000	5,0	5,0
2003	5,8	5,7
2010	2,8	12,6
2011	2,7	11,8
2013	2,8	12,2

Source : NCVO, Almanac 2016.

Les recettes commerciales sont croissantes, innovantes et représentent actuellement une plus importante source de revenu pour les *voluntary organisations* que le financement public, ainsi que le montre la multiplication et la forte fréquentation des *charity shops*, magasins charitables dont tous les bénéfices sont versés à une ou plusieurs organisations caritatives. Les dons sont traditionnellement élevés au Royaume-Uni, les plus élevés en Europe, mais ils s'amenuisent avec le renouvellement des générations. Une part importante de la dynamique du secteur non lucratif est liée à la concurrence religieuse au Royaume-Uni et au communautarisme ethnique dans deux pays de forte immigration, sans volonté d'intégration.

L'évolution récente est marquée par un renforcement des partenariats avec l'État, avec la signature d'engagements réciproques (*compacts*), notamment pour combattre l'exclusion sociale et la pauvreté des enfants sous les gouvernements travaillistes (1997-2010). L'environnement socio-politique est marqué par l'importance du pouvoir local, renforcé par la *devolution* de 1999 qui accroît le pouvoir de décision de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Ulster.

La variante corporatiste ou continentale (Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas)

Le secteur sans but lucratif de ces pays est aussi important que dans la précédente variante, mais, plus dispersé (6 à 13 %). La part de l'emploi dans les institutions sans but lucratif néerlandaises ou belges est la plus élevée du monde : 13 % et 12 %. Le bénévolat, très élevé aux Pays-Bas, est à un niveau moyen dans les autres pays. Plus masculin que féminin, il se dirige principalement vers les secteurs de la culture, du sport et des loisirs, puis vers l'action sociale et les organisations religieuses. Le Tiers secteur des pays continentaux est caractérisé par des institutions sans but lucratif puissantes, très professionnalisées, fédérées selon leur appartenance idéologique, religieuse le plus souvent, mais aussi politique ou syndicale. C'est le système dit des piliers ou de la « pillarisation » des pays rhénans qui culmine aux Pays-Bas, où un compromis politique a mis fin en 1920 au conflit qui opposait depuis longtemps l'État aux églises catholique et protestante dans le champ de l'enseignement. Ce compromis reconnaît que les écoles publiques et privées d'inspiration religieuse appartiennent à un même service public de l'éducation et ont de ce fait des droits égaux au financement public³. Ce même modèle de service public pluraliste est à l'origine des six grandes organisations de bien-être (*Wohlfahrt organisationnen*) en Allemagne qui coexistent avec des initiatives citoyennes plus effervescentes, plus politiques et moins bureaucratisées et avec des petites associations traditionnelles de convivialité, culturelles ou sportives. L'action sociale est le domaine prédominant dans tous les pays continentaux, mais la santé représente une orientation importante en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, ainsi que l'éducation dans ces deux derniers pays, alors qu'ailleurs elle relève essentiellement du secteur public.

Le partenariat entre pouvoirs publics et Tiers secteur est ancien et durable et s'inscrit dans un système politique et administratif décentralisé. Conformément au principe de subsidiarité, l'État n'intervient pas pour fournir un service éducatif, culturel ou social si une institution plus proche de l'utilisateur peut répondre au besoin social. S'il ne produit pas directement le service, en revanche l'État finance : c'est donc dans les pays continentaux que le financement public, en provenance de l'État, des régions ou de la sécurité sociale, est le plus important en Europe avec nettement plus de la moitié des ressources du secteur non lucratif ainsi que le montre le tableau 2 qui repose malheureusement sur des données anciennes, non renouvelées en termes comparables. La participation financière des usagers au service qui leur est rendu est réduite, ainsi que les dons et le mécénat.

Tableau n° 2 : Ressources du secteur non lucratif, en pourcentage, années 1996-2000

Pays	Financement public	Dons	Recettes privées
Allemagne	64 %	3 %	32 %
Belgique	77 %	5 %	18 %
Pays-Bas	59 %	2 %	39 %
Pour comparaison : moyenne des pays industrialisés	48 %	7 %	45 %

Source : Salamon *et alii*, 2004

3. Ce système va au-delà de ce qui a été prévu en France par les lois Barangé et Debré dans les années 1960. Un tel système public de l'éducation a été proposé en 1984 par le gouvernement Mauroy qui a reculé face aux manifestations massives « pour la défense de l'enseignement libre ». En revanche il existe en France un système public hospitalier qui inclut à côté des hôpitaux publics les hôpitaux non lucratifs.

Ce partenariat s'insère dans un État-providence fort, reposant sur un système de sécurité sociale bismarckien qui préserve les statuts respectifs des classes sociales. Les fondations, plus récentes que dans les pays anglo-saxons, sont puissantes et en développement rapide. Les églises bénéficient d'un statut quasi-public, voire d'un impôt spécifique comme en Allemagne, ce qui leur permet d'apporter un concours financier non négligeable aux organisations dans leur mouvance (Zimmer, 1999 ; Evers, 2005).

Les tendances récentes sont marquées dans les pays continentaux par la « dépillariation » du Tiers secteur, provoquée par la réunification allemande, la sécularisation de la société et la moindre influence des partis politiques et des syndicats. On observe aussi partout une précarisation des salariés et devant la raréfaction des ressources publiques une tendance à la multiplication des appels d'offre et à la marchandisation de certains services (Brandsen et Pape, 2015).

La variante nordique ou socio-démocrate (Danemark, Finlande, Norvège, Suède)

En dépit d'une tradition associative ancienne liée aux mouvements sociaux du 19^{ème} siècle, le secteur sans but lucratif des pays nordiques est principalement d'origine récente ; il est aussi nettement moins développé que dans les deux variantes précédentes. L'État fournit en effet directement les services éducatifs, sanitaires et sociaux, y compris l'aide à domicile. Les rares associations qui interviennent dans ces domaines comblent les lacunes de l'État providence, par exemple pour la garde des jeunes enfants. Les associations culturelles et sportives sont les plus nombreuses, suivies des associations professionnelles et des organisations de consommateurs, souvent liées aux puissants syndicats. Tournées vers l'intérêt de leurs membres, ces institutions sans but lucratif bénéficient d'une forte participation financière des usagers et d'un bénévolat très élevé : les heures de travail des bénévoles y sont plus nombreuses que celles des salariés. En revanche, le financement public est plus faible que dans les deux variantes précédentes, puisqu'il ne représente que moins d'un tiers des ressources. Les fondations distributrices sont très nombreuses, la plus emblématique étant évidemment la Fondation Nobel.

L'État providence repose sur un système de sécurité sociale universel et de niveau très élevé. Les inégalités sociales sont plus faibles que dans les autres pays, ce qui explique la faible présence des associations de lutte contre la pauvreté. Alors que les premiers mouvements populaires et les ligues de tempérance des pays nordiques au début du XX^e siècle étaient fortement influencés par le protestantisme luthérien, l'influence de la religion dominante subsiste mais se réduit au fil des ans.

Cependant une évolution récente rapproche le secteur non lucratif des pays nordiques des précédentes variantes car la réduction de la dépense sociale publique dans tous ces pays, sauf la Norvège, a eu pour effet une réduction des services sociaux publics ; des associations et des coopératives sociales se sont alors créées pour pallier ce retrait de l'État, mais aussi pour intégrer les immigrants récents. Ces organisations nouvelles travaillent essentiellement avec des salariées, souvent issues du secteur public.

La variante méditerranéenne (Espagne, Italie, Portugal)

Les pays qui illustrent cette variante ont un secteur non lucratif moins développé que les précédents, de l'ordre de 3 à 5 %, comme dans les pays nordiques, parce que de nombreuses organisations ont été interdites ou réprimées au cours des périodes de

dictature qu'ils ont connues au XX^e siècle. C'est aussi un secteur plus dichotomique, marqué par la rivalité historique durable entre Église et État. Il est composé d'une part d'hôpitaux, d'organisations charitables et d'écoles, souvent très anciennes, intimement liées à l'Église catholique. Les organisations laïques, d'autre part, sont plus récentes, plus partenariales et plus professionnelles. Elles sont souvent liées aux syndicats ou aux partis de gauche, mais aussi à un réseau coopératif puissant. Les coopératives sociales, hybrides de coopérative et d'association, créées dans les années 1990 en Italie pour lutter contre le chômage de masse, ont rapidement essaimé dans toute l'Europe du Sud, puis ailleurs. Les fondations sont peu nombreuses, mais de grande taille et parfois d'origine étrangère. Le bénévolat associatif est relativement peu développé, car l'entraide informelle, surtout féminine, est encore importante au sein de la famille élargie et du voisinage. Ce bénévolat informel prend en charge les personnes âgées ou handicapées ; il est favorisé par un taux d'activité des femmes inférieur à celui des autres pays européens. Les ressources commerciales sont nettement supérieures au financement public.

L'environnement socio-politique est caractérisé par un État central faible et des régions et municipalités puissantes. Aussi les partenariats se développent-ils essentiellement au niveau régional ou local. La protection sociale est moins élevée que dans les variantes précédentes. Enfin, les pays méditerranéens sont plus ruraux et les inégalités spatiales y sont plus marquées, entre Nord et Sud, d'où le poids relatif des institutions sans but lucratif qui luttent contre le chômage et pour le développement local.

La crise des dettes souveraines a très durement touché les pays d'Europe du Sud et les concours publics aux institutions sans but lucratif ont été brutalement coupés dans de nombreuses régions, ce qui a conduit à la disparition de nombreuses organisations et à la reconversion d'une partie d'entre elles dans le secteur lucratif ou encore à la création de filiales lucratives pour financer l'objet social initial (Ranci, 2015).

La variante orientale (Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie)

C'est dans les pays d'Europe de l'Est que le secteur non lucratif est à son plus bas niveau européen – 1 à 2 % de l'emploi total – parce qu'il a été réprimé jusqu'en 1989. Sous le régime communiste, seules les associations sportives, récréatives et culturelles étaient autorisées, aussi sont-elles actuellement les plus représentées. L'État assurait alors les services sanitaires, éducatifs et sociaux comme dans le modèle nordique, mais à un moindre niveau quantitatif et qualitatif. Depuis 1989, la privatisation de ces services a bénéficié essentiellement au secteur lucratif. Associations et fondations de tous domaines cependant se sont développées à un rythme très rapide, mais à partir d'un niveau très bas, et souvent avec l'aide de grandes fondations américaines (Ford, Soros). Le financement public du secteur sans but lucratif est faible, comme l'engagement bénévole. Les recettes commerciales sont prépondérantes et les dons sont élevés, grâce à la diffusion d'un dispositif fiscal (hongrois à l'origine) qui permet au contribuable d'attribuer 1 % de son impôt sur le revenu à une association.

Les dépenses publiques de protection sociale sont les plus faibles d'Europe, au même niveau qu'aux États-Unis. Aussi les formes de partenariat avec les pouvoirs publics qui existent ailleurs en Europe commencent-elles à peine à se développer. L'influence de l'Église sur le secteur sans but lucratif n'est forte qu'en Pologne, alors qu'elle est quasi-nulle ailleurs (Les *et al*, 2000 ; Nakecz *et al*, 2015).

DES SPÉCIFICITÉS NATIONALES QUI S'ESTOMPENT ET UNE CERTAINE CONVERGENCE EUROPÉENNE APRÈS LA CRISE

De grands défis communs

Depuis le début de ce siècle et jusqu'en 2007, on constate une forte progression du secteur sans but lucratif dans tous les pays considérés qui font face à des défis démographiques, économiques et sociaux pour lesquels des réponses associatives en coopération avec les pouvoirs publics sont particulièrement adaptées. Le vieillissement de la population multiplie les services de proximité et les maisons de retraite ; l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail en Allemagne et en Italie, et l'augmentation du travail à temps partiel entre 2000 et 2015 dans tous les pays⁴ ont pour corollaire des besoins nouveaux en crèches, jardins d'enfants, colonies de vacances, soins aux personnes âgées ou handicapées. Les structures d'accueil des jeunes enfants constituent le point le plus sensible si ces pays ne veulent pas voir s'aggraver leur dénatalité. Les femmes constituent aussi une nouvelle offre de main d'œuvre, flexible, attirée souvent par le Tiers secteur. Le chômage de longue durée donne naissance à des politiques de l'emploi en partenariat avec des *WISE*⁵ entreprises sociales dédiées à l'intégration sur le marché du travail des populations éloignées de ce dernier. Les nouvelles formes de pauvreté ont également suscité des associations spécialisées. Enfin, l'intégration des immigrants, puis l'accueil des réfugiés sur la période la plus récente, constituent évidemment un défi de grande ampleur, pour l'Allemagne et l'Italie principalement mais aussi pour l'Europe entière. Ces problèmes communs sont évidemment à l'origine d'une convergence des solutions qui leur sont apportées.

Les spécificités nationales s'estompent

Le principe de subsidiarité qui crée des inégalités territoriales est remis en question par les grands défis précédemment cités, car une harmonisation nationale, voire européenne, s'avère nécessaire. Le Royaume-Uni est devenu plus partenarial sous le gouvernement travailliste et les gouvernements conservateurs n'ont pas mis en cause ces partenariats même s'ils ont réduit le financement public. La « pillarisation » du secteur non lucratif s'érode, on l'a vu, dans les pays rhénans sous l'effet de la moindre affiliation religieuse, la désyndicalisation, la dépolitisation et l'attitude plus consumériste des générations nouvelles. En Europe du Sud, les coopératives sociales, mélange d'associations et de coopératives, remplacent le clientélisme politique des anciens partenariats par la transparence sur des marchés de services sociaux concurrentiels, tempérés par une lucrativité limitée et une forte participation citoyenne. En Pologne, l'enseignement privé catholique se reconstitue sous forme associative, alors que de nouvelles institutions sans but lucratif offrent des services sociaux adaptés localement dans les pays post-communistes, diversifiant ainsi leur Tiers secteur.

4. Selon Eurostat, entre 2000 et 2015, le taux d'emploi des femmes de 20 à 64 ans est passé de 61 à 74 % en Allemagne, de 42 à 51 % en Italie et le temps partiel a augmenté dans tous les pays
http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=t2020_10&plugin=1.

5. *Work Integration Social Enterprise*, sigle que l'on retrouve dans nombre de pays non anglophones.

L'impact du new public management

Pendant les premières années de ce siècle, les relations entre le secteur public et le secteur non lucratif sont marquées par l'idéologie néo-managériale, venue des pays anglo-saxons, qui provoque une marchandisation rampante des services éducatifs, culturels, sanitaires et sociaux. Les appels d'offre concurrentiels de l'État, des régions ou des villes se substituent de plus en plus aux subventions versées auparavant. Cette mutation du financement public accroît la concurrence entre associations et attire les entreprises lucratives dans des domaines où elles étaient jusqu'alors peu représentées. La concurrence élimine les petites institutions sans but lucratif ou les force à fusionner. Cependant pour les grandes associations de bien-être en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Belgique, le principe du remboursement des prix de journées ou des actes médicaux reste la règle, mais le *reporting* de ces actes auprès des acheteurs publics devient de plus en plus détaillé, bureaucratique et chronophage. Ces organisations sont donc de plus en plus considérées comme quasi-publiques car leur spécificité, la proximité avec l'utilisateur, disparaît.

Des outils de soutien au secteur sans but lucratif de plus en plus partagés

Le financement public direct n'est plus l'unique forme de contribution des pouvoirs publics au soutien des institutions sans but lucratif, car de plus en plus ils ont recours à des outils de soutien indirects qui homogénéisent ces institutions (Salamon, 2002). Ces outils indirects portent soit sur l'offre, soit sur la demande des services qu'elles proposent.

Du côté de l'offre des institutions sans but lucratif, les exemptions des impôts sur les entreprises, les réductions d'impôts pour les particuliers et les entreprises qui leur adressent des dons ou des legs ou encore les prêts publics directs, les cautions auprès des banques ordinaires ou les bonifications d'intérêt se sont généralisés.

Du côté de la demande, celui des bénéficiaires des services, on voit se multiplier des bons (*vouchers*) ou autres mesures qui solvabilisent et orientent la demande de services éducatifs ou sociaux⁶. Le but de ces bons est de soumettre les institutions sans but lucratif à une concurrence, entre elles d'abord, et souvent aussi avec des entreprises lucratives. De ce fait, ces mesures transforment les usagers en clients et quand il s'agit de personnes fragiles ou mineures, les clients ne sont pas nécessairement les bénéficiaires. C'est là une défaillance de ces quasi-marchés.

Enfin, tous les pays européens ont des procédures d'habilitation pour les établissements et services accueillant des publics fragiles et contrôlent les qualifications des personnels de ces établissements. Ces réglementations créent également un isomorphisme de ces établissements et services sociaux.

L'impact de la crise de 2007

La crise financière, suivie de celles des dettes souveraines et de l'euro, a provoqué une réduction du financement public aux associations, ce qui les a affaiblies au moment

6. En France, l'allocation personnalisée d'autonomie et l'allocation de compensation du handicap qui ne permettent que d'acheter des services à domicile ou de payer un établissement médico-social sont des exemples de solvabilisation de la demande pour des services bien déterminés. Le chèque vacances, avec un financement pluraliste (public, employeur, ménage), est un autre exemple (Archambault, 2015).

même où celles qui œuvraient dans le domaine social ou humanitaire étaient le plus sollicitées par de nouvelles populations appauvries par la crise et le chômage de longue durée. La croissance de l'emploi du secteur sans but lucratif a ralenti, mais elle est restée positive partout, sauf en Europe du Sud, alors que l'emploi total diminuait ou stagnait dans tous les pays considérés.

Face à ce moindre financement public, les institutions sans but lucratif ont été amenées à être plus sélectives dans le choix des programmes qu'elles financent et à comprimer leurs frais généraux. Certes l'argent public a été sanctuarisé pour les institutions sans but lucratif s'adressant à des publics fragiles et celles qui étaient délégataires de service public et/ou depuis le plus longtemps inscrites dans des relations partenariales. En revanche, celles qui n'étaient pas orientées vers des publics fragiles ou défavorisés ont subi de plein fouet la baisse de leurs subventions et contrats. Elles ont eu tendance souvent à accroître leurs ressources marchandes, en particulier la participation des usagers au service rendu, risquant dès lors de ne s'adresser qu'aux classes moyennes et perdant ainsi une caractéristique propre à l'Europe continentale par rapport aux pays anglo-saxons⁷, leur capacité à mélanger toutes les catégories de la population. Au cours de la dernière décennie, la part relative des recettes commerciales a en effet augmenté dans tous les pays de l'Europe occidentale. La concurrence entre associations s'est aussi exacerbée pour obtenir les dons des particuliers, des entreprises et des fondations.

La précarisation de l'emploi associatif

Les politiques d'austérité suivies ou imposées aux pays européens ont eu pour effet d'aggraver le chômage et de multiplier les emplois fractionnés et mal payés ainsi que diverses formes d'emplois aidés. Dans tous ces pays, l'emploi du secteur non lucratif est très majoritairement féminin et à temps partiel plus souvent que dans les secteurs privé ou public ; la qualité de ces emplois s'est détériorée, le travail à temps partiel a augmenté partout et il s'est fractionné avec la multiplication de contrats de travail très courts qui sont alors subis et non choisis par les salarié(e)s. En Allemagne, les *mini-jobs* ont été largement utilisés par les grandes associations de bien-être. Jointe à la marchandisation et à la baisse des coûts nécessitée par des appels d'offre répondant au moins-disant, cette multiplication des emplois atypiques réduit l'offre de programmes sociaux et diminue la qualité des services rendus par les associations (Archambault *et alii*, 2013). Au Royaume-Uni, la *Big Society* de Cameron⁸ a été marquée par l'externalisation de services publics beaucoup plus vers des entreprises lucratives, payées en fonction de leurs résultats, que vers les *charities* considérées comme inefficaces, mais on observe aussi l'utilisation de bénévoles pour remplacer les salariés dans les musées et bibliothèques publics (Pearce et Griffiths, 2016).

Avec des racines historiques très différentes, des partenariats entre pouvoirs publics et institutions sans but lucratif se sont donc noués dans la plupart des pays européens, avec le but de conjuguer les avantages des deux partenaires censés partager le même souci de l'intérêt général. À l'actif des institutions sans but lucratif, on peut inscrire : plus de

7. Rappelons que les plus grandes universités américaines (et les plus chères) sont des *nonprofits*. Il en est de même de Eton, Harrow et autres *public schools* britanniques, réservées de fait aux enfants de l'élite et à quelques boursiers qui servent d'alibi.

8. Hélène Balazard, Robert Fishert et Matt Scott, « The "Big Society" in the United Kingdom : privatisation or democratisation of public services? », ce numéro, p. 507.

proximité, de diversité, de flexibilité, la priorité dans la détection du besoin social, l'accès à des ressources gratuites par le don et le bénévolat, la petite taille qui permet d'avoir des services sur mesure et enfin, la promotion des valeurs civiques. Les avantages des pouvoirs publics sont évidemment l'importance des ressources susceptibles d'être levées par l'impôt ou mises à disposition gratuitement, l'aptitude à réglementer et à créer des droits pour les personnes et les groupes et enfin le respect de l'égalité entre les individus et entre les territoires. La mise en œuvre de ces partenariats a abouti à une progression du Tiers secteur dans tous les pays et à certaine convergence européenne.

*
* *

Quels enseignements la France peut-elle tirer des relations diverses et évolutives qu'entretiennent aux États-Unis et en Europe les pouvoirs publics et les institutions sans but lucratif ? On remarquera tout d'abord que la France est un pays difficile à classer dans les variantes du modèle européen : son système de sécurité sociale bismarckien et son partenariat entre le secteur public et le secteur non lucratif, certes moins ancien que celui des pays rhénans, mais datant quand même des années 1960-1980 pour les secteurs de l'éducation, de la santé et du médico-social, la rattacherait à la variante corporatiste, comme le font la plupart des auteurs. En revanche, son État très ancien et sa culture étatiste résurgente en dépit des lois de décentralisation la rapprochent du Royaume-Uni. Le recours de plus en plus fréquent aux appels à projets auxquels sont soumises les associations françaises est aussi importé d'outre-Manche. Son niveau de dépense sociale publique, le plus élevé en Europe, la rapprocherait des pays nordiques ainsi que son relativement faible niveau d'inégalité sociale. Enfin, on a pu classer récemment la France dans la variante méditerranéenne⁹, car elle partage avec les pays d'Europe du Sud une dette et des déficits publics importants ainsi qu'un chômage de longue durée ; en outre la répression historique récurrente des associations et des fondations est à l'origine d'un secteur non lucratif plus récent qu'ailleurs, à l'exception des pays post-communistes.

Les pouvoirs publics français ont eux aussi leurs spécificités bien connues : leur conception du service public, le principe de laïcité, la formation homogène des hauts fonctionnaires pour n'en citer que quelques-unes, mais eux aussi subissent des influences extérieures, par le droit de l'Union européenne notamment¹⁰. En période durable de restrictions budgétaires, l'État et les collectivités territoriales peuvent avoir la tentation soit de couper les vivres aux associations parce qu'elles meurent en silence et défilent rarement dans la rue, soit de les utiliser pour réduire artificiellement les emplois publics en externalisant davantage de services vers les associations sans leur en donner les moyens. On offrira ainsi à la population un service public *low cost*, ou on remplacera les fonctionnaires par des bénévoles dans les services publics. Or ces pratiques, on l'a vu, ont déjà été expérimentées ailleurs et il serait important d'en étudier plus finement les conséquences à moyen et long terme (Pearce and Griffiths, 2016).

Les associations françaises sont diverses par leur taille, par les populations qu'elles servent, par leurs ressources, leurs références idéologiques, leur gouvernance plus ou

9. Programme européen, *Third Sector Impact* <http://thirdsectorimpact.eu/the-project/working-areas/measurement/>.

10. Pour une analyse de l'influence ambiguë de l'Union européenne sur les institutions sans but lucratif, voir Archambault (2009).

moins démocratique, leur rôle de défense et de plaider, voire leur influence politique. Leur grand nombre et leur petite taille, le fait que les 9/10^e ne vivent que grâce aux bénévoles crée un maillage territorial très dense, source de cohésion sociale sans autre intervention des pouvoirs publics que symbolique ou nulle (Tchernonog, 2013). Ce sont donc uniquement les associations et fondations de grande taille des champs éducatif, sanitaire et social qui peuvent faire l'objet des partenariats expérimentés ailleurs et il semble que les solutions trouvées par les pays rhénans soient les plus exemplaires par leur durabilité et le degré de consensus qu'elles rencontrent.

Ces partenariats peuvent aussi s'articuler avec des incitations à l'entreprise sociale, au sens limitatif de l'article 1 alinéa 2 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire de 2014¹¹, qui ouvre l'économie sociale et solidaire à des sociétés commerciales qui se conforment pratiquement aux mêmes principes de gestion que les coopératives, mutuelles et associations, tout en levant le principe d'absence de caractère lucratif qui s'impose aux institutions sans but lucratif. Cette ouverture de la loi française s'inspire de réformes antérieures belges ou britanniques sur l'entreprise sociale ainsi que de l'exemple des coopératives sociales italiennes. Cet élargissement de l'économie sociale et solidaire devrait inciter de jeunes entrepreneurs à créer des *start-up* innovantes répondant à une utilité sociale. Il favorise aussi une plus grande diversité des formes d'entreprendre et une levée des limites à la croissance des associations liée à la faiblesse de leurs fonds propres et à leur dépendance au financement public. Cependant les associations doivent veiller à ce que des entreprises capitalistes ne se déguisent pas en entreprises sociales (Defourny et Nyssens, 2017).

Références bibliographiques

- Archambault, Édith (2015), « France: A Late-Comer to Government-Nonprofit Partnership », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, n° 6, p. 2283-2310.
- Archambault, Édith (2011), « Les institutions sans but lucratif hier et aujourd'hui : comparaison France États-Unis », *La Revue Tocqueville*, vol 32, n° 2, p. 81-99.
- Archambault, Édith (2009), « The Third Sector in Europe: Does it Exhibit a Converging Movement » in Bernard Enjolras and Karl-Henryk. Sivesind Eds, *Comparative Social Research*, vol 26, p. 3-24.
- Archambault, Édith ; Priller, Eckart ; Zimmer, Annette (2013), « Associations et Fondations en France et en Allemagne. Traditions et convergence », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, vol 92, n° 329, p. 92-106.
- Ascoli, Ugo and Ranci Costanzo (2002), *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*, New York, Springer Science & Business Media, 2002.
- Brandsen, Taco and Pape, Ulla (2015), « The Netherlands: The paradox of government –nonprofit partnerships », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 26, n° 6, p. 2267-2282.
- Defourny, Jacques et Nyssens, Marthe (2017), *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3^e secteur*, De Boeck Supérieur

11. Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Selon l'article 1, alinéa 2, sont considérées comme appartenant à l'économie sociale et solidaire : Les sociétés commerciales respectant les principes fondateurs suivants : gouvernance démocratique, recherche d'un but d'utilité sociale (publics vulnérables, cohésion territoriale, développement durable), orientation des excédents principalement vers la poursuite de l'activité, limitation des possibilités de spéculer sur les parts sociales.

Evers, Adalbert, (2005), Mixed welfare system and hybrid organizations : Changes in the governance and provision of social services, *International Journal of Public Administration*, vol. 18, p. 737-748

INSEE Première (2016), « Neuf associations sur dix fonctionnent sans salarié », 1587, mars.

Internal Review Service : <https://www.irs.gov/charities-non-profits>

Les, Ewa ; Nakecz, Slawomir ; Wagnanski, Jacob (2000), *Defining the nonprofit sector: Poland*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Nakecz, Slawomir ; Les, Ewa ; Pielinski Bartosc (2015), "Poland: A New Model of Government – Nonprofit Relations for the East?", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol 26, n° 6, p. 2351-2378.

National Center for Charitable Statistics – NCSS – (2016), *Quick facts about nonprofits*.

National Council for Voluntary Organisations – NCVO – (2016), *NCVO 2016 Almanac*, <https://www.ncvo.org.uk/funding/1-publications/P206-the-uk-civil-society-almanac-2016>

OCDE (2016), *OCDE données. Dépenses sociales*, <https://data.oecd.org/fr/socialexp/dépenses-sociales.htm>

ONU (2006), *Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le système de comptabilité nationale*, Études méthodologiques, série F, n° 91.

Pearce, Nick et Griffiths, Rita (2016), « Social investment state strategies, pre- and post-crisis », Colloque *L'État et les services publics à l'ère des restrictions budgétaires : regards croisés France Royaume-Uni*, Paris, France stratégie et Université Paris1, 2-3 décembre 2016.

Ranci, Costanzo (2015), « The Long-Term Evolution of the Government – Third Sector Partnership in Italy: Old Wine in a New Bottle », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol 26, n° 6, p. 2311-2329.

Salamon, Lester (2002), *The tools of government action. A guide of the new governance*, New York, Oxford University Press.

Salamon, Lester & Toepler, Stefan (2015), « Government – Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), p. 2155-2177.

Salamon, Lester; Sokolowski, Wojciech & associates (2010), *Global Civil Society*, 3^e edition, Sterling, Kumarian Press.

Salamon, Lester; Sokolowski, Wojciech & associates (2004), *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*

Salamon, Lester; Anheier, Helmut; List, Regina; Toepler, Stefan; Sokolowski, Wojciech (1999), *Global civil society. Dimensions of the Nonprofit sector*, Baltimore.

Sowels Nicolas (2006), *Les Conservateurs et la réforme de l'État et des services publics en Grande-Bretagne (1979-1997)*, Paris, Édition L'Harmattan

Système de comptabilité nationale – SNC (1993), ONU, OCDE, FMI, Banque mondiale, Communauté Européenne.

System of national accounts – SNA – (2008), <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>.

Tchernonog Viviane (2013), *Le paysage associatif français. Mesures et évolution*, Paris, Juris-éditions et Dalloz

Tocqueville, Alexis de (1840), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1951

Zimmer, Annette (1999), « Corporatism revisited: the legacy of history and the German non-profit sector », *Voluntas : International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*, vol. 10, n° 1, p. 37-49.