Sommaire

REMERCIEMENTS....3

SOMMAIRE....7

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS ET SIGLES UTILISES....8

RESUME DE LA THESE....9

INTRODUCTION GENERALE....15

PARTIE 1. UNE POLITIQUE PUBLIQUE POUR L'EMPLOI, POUR LES ASSOCIATIONS, AVEC LES ASSOCIATIONS....43

Chapitre 1. La création du DLA et les politiques de l'emploi....45

Chapitre 2. Une politique publique déléguée....79

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE....119

PARTIE 2. LE TRAVAIL DES CHARGE-E-S DE MISSION DLA, REFLET D'UN GOUVERNEMENT PAR L'ACCOMPAGNEMENT....121

Chapitre 3. Le cadre du travail des chargé-e-s de mission DLA....125

Chapitre 4. Le travail des chargé-e-s de mission : accompagner pour l'emploi....157

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE....177

PARTIE 3. LES EFFETS DU DLA SUR LES ASSOCIATIONS : LA « PROFESSIONNALISATION CONTEMPORAINE »....181

Chapitre 5. Les fonctions du DLA : la « professionnalisation contemporaine »....185

Chapitre 6. L'usage des outils de gestion, une ressource de pouvoir....233

Chapitre 7. Relations entre pouvoirs publics et associations bénéficiaires....271

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE....353

CONCLUSION DE LA THESE....359

ANNEXES....367

BIBLIOGRAPHIE....379

PLAN DETAILLE....403

Liste des principales abréviations et sigles utilisés

AG : Assemblée générale
ARS : Agence régionale de santé
AVISE : Agence de valorisation des initiatives socio-économiques
BGE : Boutique de gestion
C2RA : Centre régional de ressources et d'animation
CA : Conseil d'administration
CAT : Comité d'appui technique
CD : Conseil départemental
CDC : Caisse des Dépôts et Consignations
CEPJ : Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse
CG : Conseil général
CNAR : Centre national d'appui et de ressources
CPCA : Conférence permanente des coordinations associatives
CR : Conseil régional
CRDLA : Centre de ressources DLA
CRESS : Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire
DDTEFP : Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DLA : Dispositif local d'accompagnement
DLA D : Dispositif local d'accompagnement départemental
DLA R : Dispositif local d'accompagnement régional
DRTEFP : Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EI : Entreprise d'insertion
ESS : Economie sociale et solidaire
ETP : Equivalent temps plein
IAE : Insertion par l'activité économique
FSE : Fonds social européen
MAD : Mises à disposition
NSEJ : Nouveaux services emplois jeunes
SAP : Service à la personne
SMAC : Scènes de musiques actuelles
UT DIRECCTE : Unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Résumé de la thèse

Dans ce travail de doctorat, nous avons exploré la transformation des relations entre l'État et les associations employeuses.

Ces trente dernières années, le monde associatif s'est profondément métamorphosé. Il a notamment été marqué par une importante salarisation. Les salariés associatifs qui n'étaient que 600 000 dans les années 1980, sont aujourd'hui plus d'1,8 million. Cette dynamique à plusieurs explications. Elle est tout d'abord le résultat d'un engagement financier croissant de la part de la puissance publique. La décentralisation, et les nouveaux besoins sociaux nés des différentes crises - économique, écologique, urbaine - ont multiplié les sources et les volumes de financements à destination des associations. Elles se sont vues confier une part grandissante de la mise en œuvre de missions d'intérêt général et de service public.
Parallèlement à l'augmentation des ressources publiques, les associations ont développé, encore plus rapidement, leurs ressources privées : celles-ci représentent aujourd'hui la moitié de leur budget total.

Pour saisir les transformations des relations entre associations et puissance publique, et comprendre l'impact de ses transformations sur les associations, nous avons fait le choix d'étudier un dispositif public spécifique : le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA).
Lancé par l'État en 2002, la mise en œuvre de ce dispositif est déléguée par appel d'offres à des structures porteuses dans chaque département et dans chaque région. Il vise à professionnaliser les associations employeuses : il les accompagne à consolider leur modèle économique et à pérenniser leurs emplois. Chaque année c'est 6 000 petites et moyennes associations employeuses qui bénéficient d'un accompagnement, tous secteurs confondus (la France compte au total 180 000 associations employeuses).

Observer les relations entre les associations et l'État par le biais du DLA est intéressant à plusieurs titres. Outre le fait qu'il est relativement nouveau et qu'il a été peu étudié : il s'adresse uniquement aux associations employeuses. Il permet de restreindre l'étude à ces structures et à leurs problématiques gestionnaires. Ce dispositif a aussi pour intérêt d'être transversal. Il s'adresse aux associations des différents secteurs qui composent le monde associatif. Il permet au chercheur de regarder le monde associatif comme un tout, de voir ce que les associations, tous secteurs confondus, ont en commun. Enfin, le dernier avantage est que les accompagnements mobilisent un grand nombre

d'acteurs ; leur étude offre l'occasion de recueillir une multiplicité de points de vue, interne et externes, à l'association.

Nous avons utilisé ce dispositif comme une porte d'entrée pour comprendre pourquoi et comment l'État intervient sur l'emploi associatif ; pour voir pourquoi et comment les associations employeuses se transforment.
Pour répondre à ces interrogations, nous avons exploré l'histoire du DLA, sa mise en œuvre et son impact sur les associations employeuses. L'idée étant, à travers le prisme de ce dispositif, d'observer l'évolution des relations entre l'État et les associations employeuses. D'interroger le gouvernement des associations par l'État.

Notre questionnement s'inscrit dans la continuité des réflexions menées par les auteurs qui s'intéressent à la transformation des relations contractuelles entre associations, marchés et pouvoirs publics (Salamon, 1993, 1997, 2010 ; Archambault, 2012, 2013). Plus particulièrement, notre travail s'inscrit dans la continuité des travaux de la sociologie du travail associatif tel que l'ont notamment développé Matthieu Hély (2009 ; Hély & Moulévrier, 2013) et Maud Simonet (2010), mais aussi certains auteurs internationaux (Cunningham & James, 2009 ; Bach, 2012).
Dans cette perspective, il s'agit d'aborder les associations non seulement comme des lieux d'engagement, mais comme des structures productives, de travail. Il convient alors d'interroger la division du travail, la recherche d'efficacité des acteurs associatifs. Il s'agit de penser les rapports sociaux à l'intérieur des associations, de les aborder comme un monde du travail où les bénévoles sont bien, eux aussi, des travailleurs.
Pour aborder complètement la question du travail associatif, il est nécessaire de ramener l'État dans l'analyse (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). Certains auteurs ont tendance à étudier le monde associatif comme une mobilisation intrinsèque de la société civile. Mais il nous semble que pour le saisir, il faut plutôt regarder le monde associatif comme un espace sous influence de l'État (Chevallier, 1981 ; 1986), sans pour autant le réduire à un strict instrument de politique publique sans autonomie. Ainsi, dans la perspective de la sociologie du travail associatif, il s'agit de regarder les associations au prisme des reconfigurations de l'État Providence.

Notre travail de recherche nous a amenés à tirer quatre grands enseignements.

Le premier enseignement est que l'enjeu de l'emploi remplace progressivement celui de la vie sociale dans les politiques publiques d'État vis-à-vis des associations. Nous sommes arrivés à cette conclusion en nous

intéressant à l'histoire des politiques de l'emploi dans laquelle s'inscrit le DLA.

Depuis les années 70, les associations sont mobilisées dans la lutte contre le chômage. Plus celui-ci augmente, plus les associations bénéficient d'emplois aidés, c'est à dire de subventions pour embaucher (Gomel, 2006). C'est d'ailleurs ce qui explique en grande partie la salarisation (Dussuet & Flahault, 2010 qui a marqué le monde associatif ces trente dernières années.

Nous nous sommes plus particulièrement intéressés au programme « emplois jeunes » lancé par le gouvernement Jospin en 1997. Ce programme va créer plus de 200 000 emplois dans les associations. Il va aussi avoir une spécificité par rapport aux politiques de l'emploi précédentes. Ce programme ne prévoit pas simplement de subventionner des postes : il prévoit aussi de les accompagner. D'offrir du conseil aux structures pour qu'elles pérennisent les emplois une fois l'aide financière arrivée à terme.

En 2002, à la fin du programme « emplois jeunes », cette logique d'aide à l'activité va s'autonomiser. Elle donnera naissance au DLA. Un dispositif qui vise officiellement la « professionnalisation » des petites et moyennes associations employeuses.

En comparant ce nouveau dispositif étatique à destination des associations, avec ceux plus anciens portés par le Ministère en charge de la vie associative, nous avons observé que les politiques publiques de soutien à la vie associative avaient tendance à disparaître, quand à l'inverse le DLA s'est installé dans la durée et a vu ses crédits confortés d'année en année.

Pour conclure sur ce premier enseignement ; notre travail de recherche nous amène à soutenir que nous assistons à une nouvelle dynamique : l'État a tendance à s'intéresser plus aux associations pour la charge en emploi dont elles sont porteuses que pour leurs projets et leur utilité sociale.

Le deuxième enseignement de notre travail est que l'État, par le biais du DLA, gouverne les associations par l'accompagnement. Il les conduit dans un sens donné.

Tout cela est rendu possible par plusieurs caractéristiques du DLA : si le dispositif est en apparence très structuré et cadré, il est néanmoins à la fois souple, ouvert et ajusté. Il est souple parce que sa mise en œuvre est déléguée, confiée à une diversité de structures porteuses qui sont toutes différentes et inscrites dans leurs territoires. Il est ouvert, parce les chargé-e-s de mission DLA, qui mettent en œuvre quotidiennement le dispositif, ont de grandes marges de manœuvre dans leur métier. Enfin, il est ajusté, car il est mis en œuvre par des associations, pour les associations et avec des consultants qui sont souvent d'anciens associatifs.

Le DLA est aussi un dispositif privatisé (Lipsky & Smith, 1989-1990), complètement mis en œuvre par des structures de droit privé, en l'occurrence des associations. L'État semble disparaître, mais pour autant il n'est pas absent. Il reste pilote du dispositif. Il le dirige par des appels d'offres, par des comités de pilotage et par le biais d'une agence. Le DLA constitue un bon exemple de ces dispositifs nés ces dernières années, où « l'État stratège » délègue les fonctions opérationnelles mais continue d'en assurer le pilotage stratégique.
L'État fixe notamment un objectif central : l'emploi. Nous avons observé que si les chargés de mission travaillent de manières différentes, que leurs actions passent par des détours, ils partagent tous ce « souci » (Jeannot, 2005) de l'emploi. Les accompagnements peuvent concerner le modèle économique, les RH, les outils de communication ou encore le projet de la structure, etc. : mais au final c'est toujours l'emploi qui est visé. Et en accompagnant les associations, les chargés de mission les font adhérer à leur tour à cette attente de l'État.
Les accompagnements amènent en douceur, sans rien imposer, mais par l'incitation et l'adhésion, les associations à se transformer.

Le troisième enseignement de notre travail est que le DLA accompagne les associations employeuses vers la « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014). Derrière ce concept, nous entendons plusieurs choses.
Tout d'abord que le DLA a un effet gestionnaire. Il implante des outils de gestion dans les associations. Ce n'est pas neutre : « enrôlés » (Boussard, 2008) par les dirigeants associatifs, cela va leur donner une meilleure maîtrise de la structure, offrir de nouveaux outils pour mettre au travail les salariés et contrôler leurs activités.
Le DLA va aussi avoir un effet sur la structuration du travail. Il pousse les associations à respecter davantage les normes légales : notamment le droit du travail et la loi 1901. Le DLA aide les structures à clarifier la division du travail, notamment entre bénévoles et salariés. Que chacun trouve sa place et son rôle dans l'association. Cela va aussi aider le directeur à mieux travailler et à corriger ses erreurs de gestion.
Le DLA amène aussi les associations à être responsables de leurs emplois. Les emplois deviennent une finalité et non plus seulement un moyen. Pour les sauver, les bénévoles vont se mobiliser, prendre une part plus importante du travail, notamment au sein du bureau et du Conseil d'Administration. Pour les sauver, les associations vont aussi être amenées à chercher des solutions économiques. Et puisque les subventions manquent à l'appel, c'est vers le développement de ressources privées et marchandes qu'elles vont aller.

Évidemment, selon les associations, les effets sont différents. Mais globalement, elles vont mieux prendre en compte la question de l'emploi et du travail, et aller dans le sens de la « professionnalisation contemporaine ».

Le quatrième grand enseignement conclut notre thèse. Il concerne les relations entre l'État et les associations employeuses. Comme nous l'avons vu, le DLA a bien un impact gestionnaire, mais il ne faut pas en surestimer la « puissance » : il n'explique pas à lui seul la professionnalisation observée. Au final, le DLA ne fait qu'aider les associations à s'adapter à leur environnement économique et institutionnel. Il ne fait qu'accélérer leur adaptation.

Pour comprendre ce qui pousse les associations à se transformer, nous avons cherché la réponse du côté des pouvoirs publics. En les étudiant, nous avons pu voir qu'ils sont morcelés et qu'ils ont des logiques différentes et parfois contradictoires. L'incertitude marque aussi leur budget, et par ricochet celui des associations. Paradoxalement, les pouvoirs publics demandent aux associations d'être professionnelles, de faire des projections de leurs budgets sur 3 ans, mais chaque année c'est l'incertitude sur leurs propres budgets. Et cela contraint les associations dans l'instabilité et l'incertitude : c'est l'un des puissants moteurs de la professionnalisation. Et ce d'autant plus que, comme l'a montré Viviane Tchernonog (2013), les pouvoirs publics changent leurs modes de contractualisation, passent d'une logique de subvention à une logique de marché public, de mise en concurrence.

Nous défendons dans notre thèse que les pouvoirs publics sont producteurs de la « marchandisation » des associations ; les associations, pour mener à bien leurs missions et celles qui leur ont été confiées, n'ont d'autres choix que d'adopter des pratiques gestionnaires, de développer leurs ressources privées et commerciales. C'est le sens du « et inversement » du titre de la thèse : Le DLA professionnalise les associations employeuses pour les adapter en douceur à un environnement marchandisé. Mais l'inverse est d'autant plus vrai. Ce sont les contraintes du marché qui amène les associations à jouer le jeu du DLA et à se professionnaliser. Le véritable moteur de la professionnalisation contemporaine est la « marchandisation » publique - la *market bureaucracy* (Cunningham et James, 2014 ; Considine & Lewis, 2003 ; Sako, 1992) - de l'environnement associatif.

Mots-clés : associations employeuses – professionnalisation – marchandisation – accompagnement – politique publique – emploi – dispositifs de gestion

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Introduction générale

I. Le Dispositif Local d'Accompagnement, interface signifiante des relations entre État et associations

> *« On utilise tout le temps ce terme de professionnalisation. […] Je me suis demandé ce que ça voulait dire. […] Professionnaliser, c'est aider les associations qui ont des salariés mais qui ne savent pas être employeurs. C'est les aider à être employeurs, à être responsables de leurs salariés. [Il y a aussi l'idée] "d'accompagner les associations à être des grands", un peu en opposition avec le militantisme : "Ils ont été militants pendant quelques années, maintenant c'est bien ils se professionnalisent. On va pouvoir discuter d'égal à égal. Maintenant, c'est des gens qui font des dossiers de subvention, qui parlent le même langage que nous". […] Et il y a ce côté vicieux, je trouve, derrière, plus les associations créent d'emplois, mieux c'est pour le DLA, plus ça répond à nos critères, et ça ne pose pas la question de pourquoi on crée de l'emploi. Si tu critiques le fait qu'une association doit créer de l'emploi, t'es un sacré rabat-joie, parce que l'emploi c'est de la balle ! » (*Chargé-e de mission DLA, n°7)

Cet extrait est tiré d'un entretien réalisé avec un-e chargé-e de mission du Dispositif Local d'Accompagnement (DLA). Mis en œuvre dans chaque département, le DLA est une politique publique d'État qui propose aux associations employeuses, et plus largement aux structures de l'économie sociale et solidaire (ESS), de bénéficier gratuitement d'un accompagnement pour consolider leur modèle économique et pérenniser leurs emplois. Depuis 2002, sur l'ensemble du territoire ce sont environ 6 500 associations employeuses[1] – la France en compte environ 180 000 (Tchernonog, 2013) – qui sont accompagnées par le DLA chaque année et au total plus de 20 000

[1] Avise (2014), Bilan de l'activité du DLA en 2013.

associations différentes qui ont bénéficié d'au moins un accompagnement DLA[2] au cours des 10 dernières années. Concrètement, le-la chargé-e de mission DLA réalise le diagnostic d'une association volontaire puis, quand c'est pertinent, commande une prestation – en moyenne – de cinq jours afin d'aider la structure à se consolider[3]. Cette seconde partie de l'accompagnement est confiée à un consultant. Celui-ci intervient sur de nombreux aspects, comme la gestion, le projet associatif, le modèle économique, la communication, etc. Pour décrire l'action du DLA, les chargé-e-s de mission utilisent souvent, comme c'est ici le cas, le terme de « professionnalisation ». Mais qu'est-ce que « professionnaliser » une association ?

Cet extrait d'entretien avec un-e chargé-e de mission, situé-e à l'interface entre les pouvoirs publics commanditaires de son travail et les associations bénéficiaires de celui-ci, nous invite à dégager plusieurs dimensions. Tout d'abord, il nous renseigne sur les objectifs du dispositif : accompagner les associations à être de « bons employeurs », à avoir une « gestion professionnalisée » (Brodiez, 2009). C'est-à-dire à avoir des éléments de gestion, que l'organisation du travail soit conventionnelle ou du moins se rapproche idéalement du respect du droit du travail, etc. Cette idée en amène une autre : « être responsable de ses salariés », c'est être moins militant. Opposer « militantisme » ou « bénévolat » à « professionnalisme » n'est pas une dichotomie évidente : on opposerait plus naturellement « professionnel » à son antonyme « amateur ». Ici, l'association « militante », au projet politique fort, est présentée comme incompatible avec l'image de l'association « professionnelle » prestataire qui saurait, quant à elle, faire des dossiers, parler « le même langage » que l'administration, répondre aux attentes des pouvoirs publics. Enfin, dernier enseignement de cet extrait, si « *l'emploi c'est de la balle !* », le développement de l'emploi dans les associations fait évidence. « Professionnaliser » c'est avoir des salariés.

---

[2] L'étude des données ENEE montre que sur 30 000 DLA réalisés entre 2006 et 2012, les associations ont en moyenne bénéficié d'1,5 accompagnement DLA (individuel ou collectif).

[3] Le DLA vise officiellement « la création, la consolidation, le développement de l'emploi et l'amélioration de la qualité de l'emploi dans une démarche de renforcement du modèle économique de la structure accompagnée, au service de son projet associatif et du développement du territoire. » Définition issue de l'appel à projet DLA départemental 2014-2016 de la DIRECCTE Ile-de-France.

Si cette analyse de texte peut prêter à controverse, il est évident que lorsque le chargé-e de mission DLA parle de « professionnaliser » les associations, il les aborde comme des lieux de travail, plus précisément comme des lieux d'emploi, où il est nécessaire de développer le salariat et de le structurer. Ce postulat de départ, sur lequel est construite cette politique publique, n'a pourtant rien d'évident. Dans l'imaginaire collectif, les associations, fortes de leurs 14 millions de bénévoles, sont d'abord perçues comme des lieux d'engagement ou de loisirs. La réalité vient conforter cette image puisque l'immense majorité des associations sont uniquement composées de bénévoles (Tchernonog, 2013). Si la perception de l'existence de l'emploi dans le monde associatif ne va pas de soi, le monde associatif a été marqué par une présence de l'emploi croissante depuis les années 1980. Le nombre d'emplois salariés dans les associations relevant de la loi de 1901 est passé de 660 000 en 1980 (Gateau, 1989) à plus d'1,8 million aujourd'hui (Tchernonog, 2013) : le monde associatif est donc bien un « véritable monde du travail » (Hély, 2009).
Cette salarisation est en très grande partie le fruit d'un processus de transformation de l'État et de recomposition de l'action publique. Les besoins sociaux nés des différentes « crises » – économiques, écologiques, sociales, urbaines, etc.- et les mutations des pouvoirs publics, comme la décentralisation, ont multiplié le volume et les sources de financements en direction du monde associatif. Celui-ci s'est vu confier et s'est saisi d'une part grandissante de la mise en œuvre de missions de service public, d'intérêt général (Chopart, Outin, Palier, Rault & Vidana, 1997). Rétrospectivement, cette « privatisation » (Lipsky & Smith, 1989-1990 ; Jeannot & Rouban, 2010, p.666 ; Hély, 2008a, p.12) de l'action publique a participé à faire de ces dernières années les « trente glorieuses » du monde associatif « employeur ».

A l'origine de notre travail de recherche, nous avons fait l'hypothèse que le dispositif local d'accompagnement permettrait de tirer un fil, de voir les mutations des associations. L'intérêt de l'objet DLA tient au fait que l'étude de cette politique publique nous permet à la fois un regard sur l'État, son action et sur les associations bénéficiaires du dispositif. Plus précisément il nous permet de regarder le monde associatif non pas par le biais d'une approche sectorielle mais transversale à tous les secteurs d'activités où sont

présentes les associations, tout en portant un regard singulier sur celles embauchant des salariés, celles que Matthieu Hély (2009) appelle les « entreprises associatives ». Cette thèse fait le pari que cette circulation scalaire permet à la fois de comprendre les enjeux qui traversent le champ et de mettre à jour leurs effets concrets : l'étude du DLA jouant le rôle de révélateur, de panoptique, pour observer les grandes mutations qui touchent le monde associatif employeur.

Comment l'État agit sur les associations, comment les gouverne-t-il *via* ce dispositif ? Comment le DLA est-il reçu, quel impact a-t-il sur la gestion des associations et qu'est-ce que cela nous dit sur les mutations à l'œuvre dans le monde associatif ? Plus largement, l'étude de cette politique publique nous invite à interroger l'action de l'État à destination des associations à l'heure de la « crise » économique commencée à l'automne 2008 et de l'« infléchissement »[4] des dépenses publiques à destination du monde associatif. Que nous dit le DLA, son histoire, sa mise en œuvre et son impact, de l'engagement de l'État à destination des associations, des relations entre l'État et les associations employeuses ?

Les questions que nous nous posons s'inscrivent dans un champ de la recherche ayant déjà été exploré. La question des relations entre État et associations employeuses a été abordée relativement récemment par des chercheurs en France, mais aussi de manière plus ancienne à l'étranger. Avant de présenter la méthode et le plan suivi, il nous semble utile de faire un détour par les travaux des chercheurs qui se sont penchés sur ces questions.

II. Regards sociologiques sur les relations entre associations et pouvoirs publics

En fondant le droit d'association, la loi 1901 a créé un cadre pour les initiatives privées et citoyennes. Les associations sont ainsi reconnues comme

[4] Rapport de la Commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social, Président Alain Bocquet, Assemblée Nationale, publié le 20 novembre 2014.

des lieux d'expression d'opinions et d'engagement, de solidarité et de rencontre. C'est pour cette caractéristique que la sociologie s'est d'abord intéressée à elles.

La sociologie politique a très largement analysé l'association comme lieu de mobilisation et a depuis longtemps son « Repères » des mouvements sociaux (Neveu, 1996). En 1976, Yvon Bourdet s'interrogeait déjà sur ce qui « fait courir les militants » (Bourdet, 1976) et Mancur Olson s'intéressait quant à lui aux *logiques de l'action collective* (1978). Plus tard, d'autres chercheurs se sont penchés sur les répertoires d'actions militantes (Tilly, 1984) et plus récemment sur les nouvelles formes de militantisme, sur ce que veut dire *militer aujourd'hui ?* (Ion, 1999 ; Ion, Franguiadakis, Viot, 2005). D'autres questionnent : *Pourquoi s'engager ?* (Havard Duclos & Nicourd, 2005), *Pourquoi se mobilise-t-on ?* (Cefaï, 2007). D'autres encore cherchent à comprendre le poids du bénévolat (Ferrand-Bechmann, 1992), *le renouveau des mouvements contestataires* (Sommier, 2003). Dans cette perspective, les sociologues regardent aussi ce que fait l'engagement aux militants et aux bénévoles. Ils abordent alors les associations comme lieux de politisation (Hamidi, 2006), d'accumulation du capital militant (Matonti & Poupeau, 2004 ; Matonti, 2005), comme sources d'externalités positives (Preston, 1989), de rétributions (Gaxie, 2005). Ils regardent aussi comment l'engagement transforme les cadres de perception des militants (Mathieu, 2002), les conséquences biographiques de l'engagement sur leurs carrières et leurs trajectoires (Fillieule, 2001), le rôle des émotions (Traïni, 2009), etc.

Si le monde associatif est un lieu d'engagement, il est aussi prestataire de services et pour cela employeur. Depuis les années 1980, l'emploi a progressé beaucoup plus rapidement dans le secteur associatif que dans l'ensemble de l'économie (Pérotin, 2001). « La masse salariale et l'emploi salarié enregistrent à la fin des années 1990 des taux de croissance annuelle importants (entre 4 et 5 % pour la masse salariale et entre 5 et 6 % pour le nombre d'emplois salariés). Le développement a été continu jusqu'en 2011, date à laquelle le secteur associatif a perdu quelques milliers d'emplois. »

(Tchernonog, 2013) Depuis, les indicateurs laissent à penser que la croissance salariale a repris[5].

Ainsi, si les associations ont longtemps été pensées comme un monde bénévole et un lieu d'engagement, la salarisation du monde associatif et son « entrée en économie » (Prouteau, 2003) va amener des économistes et des sociologues à renouveler leurs questionnements. Comme le souligne Maud Simonet (2006), « à côté de leur dimension politique, c'est la dimension productive des associations qui apparaît progressivement dans les travaux scientifiques. »

Dans cette partie de l'introduction, nous allons nous pencher sur ces travaux qui s'intéressent aux associations « employeuses » et à leurs relations avec l'État et les collectivités locales. Dans un premier temps (1), nous nous intéresserons aux travaux portant sur l'autonomie des associations vis-à-vis de l'État et plus largement des pouvoirs publics. Les auteurs ayant travaillé sur ce sujet posent notamment la question de l'existence d'un « tiers-secteur ». Dans un deuxième temps (2), nous nous intéresserons à un ensemble de discussions qui traitent de l'impact du marché sur les associations.

1. Les relations avec les pouvoirs publics : l'autonomie associative regardée par la sociologie

Dans cette partie, nous distinguons trois approches qui nous semblent distinctes. La première approche que nous pouvons repérer aborde les associations comme un « tiers-secteur », non réductible à l'influence de la sphère publique et du marché (a). Les tenants de cette approche soulignent les spécificités du monde associatif comme lieu de production et mettent en avant leur rôle de co-production des politiques publiques. La deuxième approche que nous pouvons distinguer est celle abordant les associations comme instruments des pouvoirs publics (b). Enfin, la troisième approche (c), celle dans laquelle nous nous retrouvons, questionne les « métamorphoses du monde associatif » (Hély, 2009) au prisme de sa relation avec le secteur public et le secteur privé.

[5] Bazin Cécile, Malet Jacques (2015), *La France associative en mouvements*, rapport de *Recherches & Solidarité*, 13e édition, septembre.

a. Les associations comme un « tiers-secteur »

Il est possible de distinguer une première approche, celle des tenants du « tiers-secteur », qui mettent en avant « l'originalité de l'association en tant qu'organisation productive » (Laville & Sainsaulieu, 1997, p. 269), créatrice d'emploi (Roustang, Laville, Eme, Mothé & Perret, 1996). Les « entreprises associatives » (Marchal, 1992 ; Laville & Sainsaulieu, 1997) ne sont pas de simples « entreprises » : à côté de la dimension économique coexiste une dimension politique et démocratique (Caillé & Laville, 1998). Les tenants de cette approche soulignent la présence de travail bénévole et salarié – « fait saillant de la vie associative », « spécificité » (Cary & Laville, 2015) du monde associatif – et nous invitent à l'étudier non seulement comme espace de production mais aussi de délibération. L'objectif de ces auteurs est alors « d'élaborer une philosophie politique qui ne raisonnerait pas d'abord depuis le point de vue du marché et de l'État, mais de celui des citoyens "associés" » (Caillé & Laville, 1998). Alain Caillé et Jean-Louis Laville ajoutent : « N'est-il pas temps, grand temps, d'amorcer un cheminement inverse en partant de la thèse que l'association est et doit être au cœur du rapport social, lorsque celui-ci ne se réduit pas à la contrainte ? Et que, dès lors, elle n'est rien d'autre que la démocratie en acte ? Et réciproquement. La question se pose d'autant plus en cette fin de millénaire qu'il apparaît chaque jour plus clairement qu'on ne peut plus tout miser uniquement sur les deux grands systèmes spécifiques de la modernité, le marché et l'État ; ni sur les deux grandes idéologies politiques qui s'en sont faites les hérauts, le libéralisme et l'étatisme économiques. Marché et État ne sont plus en mesure, à eux seuls, de procurer emploi, activité, dignité et estime de soi à tous. D'où la nécessité de faire émerger, à côté d'eux et en interaction avec eux, un troisième pilier, à la fois économique, éthique et politique, la société elle-même en somme, dont le fer de lance serait constitué par les associations. » (Caillé & Laville, 1998) Ces auteurs, dans une posture très tocquevillienne, se font ainsi autant les théoriciens que les promoteurs « partisans » (Bachet, 2000) de l'esprit associationniste.

Aussi, pour les auteurs qui s'inscrivent dans cette perspective, il s'agit de ne pas oublier la fonction « d'avant-garde » (Bloch-Lainé, 1994) que peuvent remplir les associations. Pour Laville & Nyssens (2001) les activités des

associations ne sont pas juste le produit du « public » mais résultent d'interactions entre les initiatives associatives et les politiques publiques. Ces auteurs soulignent même que les associations participent activement à l'élaboration de la régulation publique, détectent de nombreux besoins sociaux et participent à l'élaboration des politiques publiques. Prenant l'exemple du secteur de la solidarité, Céline Marival (2011) nous explique que les associations et les pouvoirs publics peuvent difficilement être pensés de manière séparée. Les missions poursuivies par ces associations et la nature des services qu'elles délivrent sont articulées avec l'action des pouvoirs publics et dépendent de ressources publiques. Les associations ont une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques sociales et médico-sociales, à tel point que l'on assiste à un « brouillage des frontières » entre ces organisations. Céline Marival s'interroge : sont-elles de « purs opérateurs fonctionnels » (Lafore, 2010) aux dépens de leur fonction « politique » ? Céline Marival (2011) propose de regarder le rôle politique des associations au-delà de leur fonction économique, d'étudier leur rôle dans la co-construction des politiques publiques. Dans le secteur médico-social, elle montre que les associations ont participé activement à la détection de besoins sociaux, que ce n'est qu'ensuite que la réglementation a reconnu ces nouveaux besoins à satisfaire et a pris en charge ces nouvelles prestations.
Si ces auteurs insistent sur le rôle actif des associations dans l'élaboration des politiques publiques, d'autres insistent à l'inverse, comme nous allons maintenant le voir, sur la prégnance des pouvoirs publics sur les structures loi 1901.

b. Les associations comme instruments de politique publique

La deuxième approche que nous pouvons distinguer aborde les associations comme instruments de politique publique et prend sa source dans des travaux plus anciens. Dans les années 1970 et 1980, des travaux de juristes et de sociologues de l'administration vont poser la question de l'autonomie du monde associatif.

Dans sa thèse, Garrigou-Lagrange (1970) écrit : « Il suffit d'un examen rapide de la vie administrative française contemporaine pour constater l'utilisation fréquente de l'association comme instrument de l'administration ». Il pointe les pratiques administratives étatiques interventionnistes vis-à-vis des

associations : le « recours à la formule de l'association de droit privé » permettant de fuir les contraintes du droit public, de contourner les règles strictes d'embauche dans la fonction publique, parfois pour mieux payer les salariés et pour échapper aux normes en vigueur. Ces « instruments de l'administration » (Garrigou-Lagrange, 1970, p. 230) sont aussi pour Jean-Paul Négrin (1977 ; 1980) un moyen pour elle d'agir à moindre coût. Elles permettent à l'administration d'avoir le concours de la générosité publique tout en facilitant la concertation, la participation des citoyens : « Elles constituent un excellent lieu de "rencontre" : rencontre entre le public et le public en vue d'atténuer le cloisonnement des structures administratives, "rencontre entre le public et le privé" pour remédier au "caractère insuffisamment ouvert à la participation" de ces mêmes structures ».

Les instruments de politique publique que sont les associations apportent une plus-value : c'est ce que montre Robert Brichet (1980) en prenant l'exemple de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, qui donne aux associations, sous certaines conditions, une mission de défense de l'environnement. Fortes de cette compétence spécifique, les associations apportent une contribution effective à des missions de service public ; elles permettent une démarche de co-construction, plus « participative », incluant les citoyens. Ainsi, les associations apparaissent comme des « vecteurs possibles de l'action publique dans de nombreux domaines d'intervention et des pans entiers des politiques sociales leur sont confiés par l'État (politique de lutte contre les exclusions, promotion des droits des femmes, lutte contre la drogue). » Au final, le recours aux associations est un mode courant de gestion des actions publiques, notamment dans le domaine social.

Si ces travaux portent sur l'administration centrale, Balme (1987) s'intéresse quant à lui aux collectivités locales. Son étude porte plus particulièrement sur les rapports qu'entretiennent les associations culturelles avec les municipalités. L'étude des interactions fait apparaître la position prépondérante des acteurs publics : pour Richard Balme « ce sont les municipalités qui s'assurent la maîtrise de la définition des enjeux de ces relations et qui contrôlent ainsi les processus de mobilisation des associations culturelles autour du pouvoir communal. » Il montre notamment le fait que « les municipalités créent de plus en plus fréquemment des associations para-publiques qui assument de façon déléguée la gestion de services à la population ». Suivant plusieurs critères relatifs aux modalités de leur création,

au territoire, à leur projet, à leur activité, mais aussi à leur degré d'institutionnalisation, il propose de distinguer des expressions diversifiées de la vie associative et les classe en trois grands groupes : les associations volontaires traditionnelles, les associations socio-culturelles et les associations para-municipales. Le premier groupe repose exclusivement sur le bénévolat et reçoit une part modeste des subventions municipales. Les associations socio-culturelles ont, quant à elles, des relations plus étroites avec la municipalité, qui est toujours représentée dans le conseil d'administration. Leur fonctionnement est lié à un équipement communal et leurs ressources viennent largement des subventions culturelles municipales. Richard Balme souligne malgré tout que leur caractère associatif n'est pas fictif : elles « résultent dans la majorité des cas de la convergence entre la volonté municipale et l'action d'une association volontaire ». Si le bénévolat n'est pas exclu du fonctionnement, ces structures reposent essentiellement sur le travail salarié. Enfin les associations para-municipales sont, pour leur part, créées pour relayer l'action des structures socio-culturelles. Sous le contrôle de la municipalité, le principal intérêt que leur trouve l'administration est d'éviter les lourdeurs bureaucratiques. Pour Balme, « l'explosion associative des années 1970 ne correspond donc pas nécessairement à un engagement de la population dans des procédures d'action collective. Le caractère participatif de l'appartenance tend à s'estomper pour laisser place à l'émergence d'un marché culturel, structuré par des professionnels, où l'adhésion conditionne l'accès à des services et l'intégration à des publics. ». Une partie des associations tendraient ainsi à devenir de simples instruments para-publics.

c. Les associations comme monde du travail et prestataires de politiques publiques

Depuis une dizaine d'années, une approche étiquetée de « sociologie du travail associatif » renouvelle l'approche précédente. Ces chercheurs, qui s'inscrivent dans l'héritage de la sociologie critique, font le choix d'aborder les associations non plus seulement comme un lieu d'engagement, comme organisations de production prise dans le cadre de l'influence du public et du privé, mais aussi comme « des mondes du travail » (Hély, 2009 ; Hély & Moulévrier, 2013). Pourvoyeur d'emplois, le monde du travail associatif s'est structuré en un véritable « marché » de l'emploi répondant à ses spécificités, reconnaissant des compétences et un professionnalisme particuliers (Lochard

& Simonet, 2003). « L'association est bien […] un monde du travail comme les autres » (Combes & Ughetto, 2010, p. 163).
L'apport de cette approche est de proposer l'idée stimulante de penser l'engagement comme un travail, et le travail comme un engagement (Simonet, 2004). Les bénévoles sont bien des « travailleurs associatifs » (Hély, 2009), « au même titre que les salariés des associations, ou les volontaires qui y exercent une activité, finalement, productive. On ne s'intéresse donc plus seulement à leur utilité sociale mais aussi aux conséquences sociales, individuelles et collectives de leurs modes d'insertion dans le salariat. » (Bory, 2010) Cela a ainsi permis de montrer que « les termes de travail, de tâche, de poste, de rôle, de hiérarchie, de division et d'organisation du travail, d'efficacité, ou encore d'évaluation composent le quotidien des acteurs associatifs » et ont pleinement place dans l'analyse (Bory, 2010). Cette approche invite à penser les rapports sociaux à l'intérieur des associations. Car « contrairement à la vision enchantée qui prévaut largement et qui conforte l'image positive des associations (tous les sondages d'opinion en témoignent), le monde associatif se révèle un lieu de conflits polymorphes, le plus souvent latents ou occultés » (Lochard, Trenta & Vezinat, 2011). Il s'agit alors de « regarder cet espace de pratiques à la fois comme un monde de travail hiérarchisé, comme un ensemble d'institutions concurrentielles tant du point de vue de leur rentabilité économique que de leur "utilité sociale", comme un lieu de (re)production et d'expression de croyances économiques, fussent-elles solidaires, c'est supporter le risque sociologique du désenchantement » (Hély & Moulévrier, 2013). Dans cette perspective s'attachant aux pratiques, finalement « l'économie sociale et solidaire n'existe pas » (Hély, 2008a) et les travailleurs associatifs s'apparenteraient davantage à une quatrième fonction publique (Hély, 2009).

Pour aborder complètement le travail associatif, les tenants de cette approche appellent à ramener l'État dans l'analyse[6] (Simonet, 2010, p. 81). Cela leur permet d'observer que le monde associatif, meilleur représentant en termes d'emploi du « tiers-secteur », est sous l'attraction de l'État. Cette perspective permet de souligner que l'importante « salarisation » (Dussuet & Flahault, 2010) du monde associatif français et ses formes sont le résultat d'une

[6] « *Bringing the State back in* » (Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985).

transformation de la puissance publique. Marion Loison-Leruste et Matthieu Hély (2013) écrivent ainsi : « le développement du secteur associatif est moins le résultat d'une mobilisation intrinsèque de la société civile que le fruit d'une recomposition très profonde des modalités de production de l'action publique dont les entreprises associatives ne sont qu'un des éléments ». Dans cette perspective, si l'influence de la puissance publique doit rentrer dans l'analyse, pour ces auteurs le monde associatif est aussi un espace pris dans une double tension, « en tenaille » entre l'État et le marché, le public et le privé (Chevallier 1981 ; 1986 ; Abrioux, 2010).

Pour Hély et Moulévrier (2013) dans la France de l'après-guerre, l'État devenant « Providentiel » va mettre sous sa tutelle un grand nombre d'institutions et d'initiatives relevant jusqu'alors du secteur privé, comme par exemple les associations de l'action sociale ou les mutuelles de santé, et prend en charge ce qu'elles ont participé à construire comme questions sociales. Cette « publicisation du privé » entérine le service public comme acteur de l'intérêt général. Ce mouvement d' « étatisation » des associations, relevant toutes du secteur privé, s'est poursuivi massivement jusqu'à la fin des années 1970, mais nous assistons à une transformation de l'engagement à destination des associations : « un nouveau mode de régulation s'est progressivement mis en place à partir des années 1980 ».
Avec la montée du chômage, combinée à la décentralisation dans les années 1980, puis le « tournant participatif » de l'État et les mutations managériales dans l'action publique dans les années qui suivent (Hamidi, à paraître), vont entraîner le développement – économique et salarial – associatif. Avec le développement de l' « État animateur » (Donzelot & Estèbe, 1994), une part grandissante de la mise en œuvre du service public et de missions d'utilité publique ont été confiées aux associations. Cette « privatisation » (Hély, 2008a ; Jeannot & Rouban, 2010, p. 666) des missions de service public, qui se fait selon des modalités inspirées du *New Public Management* (Hély & Moulévrier, 2013) a eu pour effet de bouleverser « le partenariat public des associations » (Tchernonog, 2009). Pour autant l'État n'en a pas moins continué de les orienter en les finançant et devient davantage un prescripteur, créateur de « partenariats » (Loison-Leruste & Hély, 2013). Nous assistons ainsi en France au développement de la logique de contractualisation depuis les années 1970 (Pugeault, 2009) qui va progressivement se formaliser

(Perrot, 2008). Aujourd'hui, comme le montrent les travaux de Viviane Tchernonog (2013) les financements sur projet augmentent au détriment des financements de fonctionnement, l'accès aux ressources financières passe dorénavant moins par la « culture de subvention » (Minot, 2011) que par celle de la commande publique et de la contractualisation (Bezes, 2012, p. 18). Cette logique, inspirée du privé, place les associations sur le marché, en concurrence entre elles et avec les entreprises privées pour l'accès aux contrats (Tchernonog, 2013). Ainsi les associations se retrouvent toujours davantage en position de prestataires commerciaux de la puissance publique.

La sociologie du travail associatif, qui voit dans les associations un monde du travail assujetti à une production publique et soumis à des modalités de mise sur le marché, fait écho à plusieurs travaux internationaux qui soulignent des formes de « privatisation » (Lipsky & Smith, 1989-1998) de l'action publique et sa régulation contractuelle. Les travaux de Lester Salamon et du programme John Hopkins, dont il est un des principaux animateurs, montrent que cette dynamique n'est pas uniquement française mais plus globalement occidentale : aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada, aux Pays-Bas, comme en France, etc. (Salamon, 1993, 1997, 2010 ; Archambault, 2012 ; 2013) les États-Providence ont marqué un retrait au profit du secteur non-lucratif dans son ensemble, même si c'est avec des disparités selon les champs d'intervention et les pays (Cunningham & James, 2009). Si les travaux en sciences sociales accréditent le rôle indéniable de la société civile dans le développement du monde associatif, ils semblent s'accorder pour souligner le rôle important des pouvoirs publics, en particulier de l'État, dans le développement du monde associatif et en particulier du monde associatif employeur (Hély, 2009). Nous observons globalement que les associations ont été utilisées comme exécutantes, sous-traitantes d'une part toujours plus importante des services sociaux par les pouvoirs publics (Baines, Charlesworth & Cunningham, 2013 ; Lipsky & Smith, 1989-1990), et que cette externalisation de la mise en œuvre des missions de service public par les puissances publiques a participé à la salarisation du secteur non lucratif. Smith et Lipsky (1993) utilisent la notion de « *contracting regime* » pour qualifier la relation entre les associations et l'État : les associations sont des outils « privés » de politique publique, utilisées plus à distance que ne le sont les institutions publiques et gouvernées par des normes qui régulent les

comportements. La « culture du contrat » (Cunningham, 2001), la contractualisation (Lipsky & Smith 1989-1990) avec les pouvoirs publics seraient une nouvelle forme de gouvernement des associations. Certains auteurs reprennent alors le terme de « *market bureaucracy* » (Cunningham et James, 2014 ; Considine & Lewis, 2003 ; Sako, 1992) pour décrire l'organisation des relations « marchandes » entre associations et pouvoirs publics. C'est cette question des relations entre les associations et le marché – qu'il soit public ou privé – qui va nous intéresser dans la partie suivante.

2. L'État, les associations et le marché

Dans cette partie, nous présenterons trois discussions autour des rapports entre l'État, les associations et le marché que nous avons repérées et qui nous semblent spécifiques. Les trois angles de discussion portent sur l'impact de la contractualisation sur la gestion des structures associatives (a), sur la politisation des structures (b) et sur les conditions de travail des salariés associatifs (c).

a. L'impact de la contractualisation sur la gestion des structures

Étudiant le développement de la contractualisation entre pouvoirs publics et associations, certains auteurs montrent que cette logique « marchande » est productrice de normes et de standardisation de l'offre associative (Lipsky & Smith, 1989-1990). Ainsi, pour Tonkiss et Passey, le développement progressif depuis les années 1980 de la « culture du contrat » au Royaume-Uni va participer au développement des normes. « *The result of this change has been that public bodies regulate the voluntary sector by establishing precise, measurable and binding performance criteria and output controls in exchange for funding »*[7] (Tonkiss & Passey, 1999, p. 268). Ces auteurs rejoignent les travaux de Lipsky & Smith (1989-1990) aux États-Unis pour qui les associations tendent à standardiser leur offre et à adopter les normes du secteur public. Pour ces auteurs, la privatisation de l'action des pouvoirs publics, ainsi confiée aux associations par le biais de contrats, va transformer

[7] Citation que nous pouvons traduire : Le résultat de ce changement a été que les organismes publics ont réglementé le secteur associatif en mettant en place des critères de performance précis, mesurables et contraignants ainsi que des évaluations en échange de financements.

le travail des associations et mettre en péril ce qui fondait leurs valeurs et leur légitimité vis-à-vis de leurs publics.

Parallèlement à cet alignement des associations sur les normes publiques, Russell, Scott et Wilding (1996) ajoutent que les organisations du *voluntary sector* du Royaume-Uni sont davantage mises en concurrence, confrontées à l'incertitude des pouvoirs publics en ce qui concerne aussi bien leurs stratégies que leurs financements, incertitude qui se traduit par une action publique court-termiste[8]. Qui plus est, la fragmentation du contrôle de l'État (Oliver, 1991) – en raison de la *dévolution* en ce qui concerne le Royaume-Uni – entraîne la naissance de pressions institutionnelles qui lui seraient concurrentes et engendre ainsi des pressions contradictoires. Cela pourrait paraître paradoxal : la culture de contrat met continuellement l'accent sur l'efficacité, « *asking « more for less » from providers »* (Davies, 2011), selon une approche qualifiée par Cunningham (2008) et Hemmings (2011) de « *business-like approach to management »*. Pour Cunningham, les associations sont poussées à adopter de nouvelles normes de qualité, de prestation de services plus *business-like*. Cela se décline notamment dans la gestion des ressources humaines en termes de discipline, d'uniformisation des pratiques de recrutement, d'organisation, etc. En France, Michel Chauvière (2010) illustre les transformations entraînées par la contractualisation en ayant recours au néologisme de « chalandisation » pour décrire les transformations entraînées par la culture du résultat : « le social c'est du business ! » et les associations reprennent à leur compte les logiques des entreprises lucratives, appelées à être « génératrices de résultats ».

Si selon ces auteurs les associations se comportent davantage comme des entreprises lucratives, Viviane Tchernonog montre pour sa part que, pour répondre à la demande sociale grandissante, le secteur associatif a vu le poids des financements privés augmenter, et plus particulièrement de la participation des usagers au service rendu. Le développement de la vente aux usagers est un phénomène « qui n'est pas neutre ». En effet, « il conduit les

[8] « *At the same time, one of the main consequences of the changing relationship with funders has been that many voluntary organisations live with financial uncertainty because of reappraisals by the statutory sector of funding priorities or strategies for delivering services; eleventh hour budgetary decisions; and short-term financial settlements. »* (Russell, Scott, & Wilding, 1996, pp. 405-406)

associations à orienter davantage leur projet et leurs actions vers des publics solvables ». Viviane Tchernonog (2013) observe que la participation des usagers est alors une variable d'ajustement. Face à la relative contraction de nombreux financements publics, les associations se tournent vers les usagers. Dans le même sens, Baines, Charlesworth et Cunningham (2013) remarquent pour leur part que le retrait, relatif ou non, des pouvoirs publics pousse les associations à faire appel à la générosité du public. Mais cela fonctionne de manière limitée. Faisant face à un sous-financement chronique, à l'insécurité financière des contrats publics, les associations redéfinissent leurs missions vers celles qui sont les plus rentables, efficaces ou avec le plus grand impact (Weerawardena, McDonald & Mort, 2010). Elles vont aussi mettre moins l'accent sur l'innovation que sur la collecte et la recherche de fonds (Lefèvre, 2007 ; 2011).

b. L'impact de la contractualisation sur la politisation des structures et des acteurs

Plusieurs travaux français de sociologie politique ont exploré la tension qu'entraîne la relation entre associations et pouvoirs publics sur la politisation des acteurs. Camille Hamidi (à paraître), notamment explique qu'en devenant des partenaires étroits des pouvoirs publics, les associations se trouvent prises dans une série de tensions et de contradictions qui tiennent au fait de devoir travailler avec l'État, de chercher à obtenir des financements de sa part, d'être parfois pris dans des relations de conventions ou de délégations de service public, tout en cherchant à contrôler, encadrer voire à contester ses orientations et ses décisions.

Les travaux de Mathilde Pette (2014) sur les guichets de l'immigration montrent par exemple comment le rapport aux pouvoirs publics peut cadrer le travail des associations militantes. « Destiné à influer sur les politiques migratoires et à accompagner et défendre les étrangers, le travail militant se trouve dans le même temps façonné et conditionné par ces politiques migratoires. Les associations adaptent leurs activités en fonction du contexte politique qui structure leur cadre d'action. De ce fait, c'est la nature du travail militant qui évolue : il se routinise, se juridicise, s'individualise et se formalise. » Nouer des relations partenariales avec les pouvoirs publics empêcherait les associations de mener des actions contestataires, les associations joueraient un « rôle de filtre » au profit de

l'administration (Spire, 2007) et feraient le « jeu de l'État » (Pette, 2014, p.414).

D'autres auteurs relativisent ces analyses. Marie-Hélène Bacqué (2006), par exemple, interroge l'impact de la participation à l'action publique urbaine sur le projet politique des associations. Il s'agit alors de voir comment se repositionnent les mouvements sociaux dans le champ politique, de voir les effets du passage de la contestation au projet. Marie-Hélène Bacqué (2006) se questionne : « Comment appréhender les processus d'institutionnalisation ? Comment l'intégration dans les dispositifs de gestion locale s'articule-t-elle avec des logiques de contre-pouvoir ? » Elle interroge l'impact de la relation avec les pouvoirs publics, explore la tension entre autonomie, contre-pouvoir et institutionnalisation. En explorant l'impact de la récupération des revendications par les institutions, elle révèle des effets contrastés en fonction des configurations, des contextes institutionnels, politiques, culturels et historiques. Pour certains comme Kriesi (1996), nouer des liens avec les pouvoirs publics se solderait par la révision des objectifs de départ, la transformation du répertoire d'action dans un sens plus conventionnel, la perte de l'identité initiale. Pour Marie-Hélène Bacqué, si les mouvements sociaux travaillent « avec » l'État, cela ne signifie pas la disparition de leur capacité à transformer la société et à pousser des débats sur l'agenda politique (Bacqué, Blanc, Hamel & Sintomer, 2006).

Les mutations de l'engagement des puissances publiques poussent aussi au développement des ressources « privées » des associations. Cela a été particulièrement le cas aux États-Unis au cours des années 1980 et 1990. L'article d'Eikenberry et Kluver (2004) s'interroge sur l'impact de ce phénomène sur la société civile étasunienne. Suivant les travaux d'Edwards, Diani et Foley (2001), ces auteurs esquissent trois rôles joués par la société civile. Tout d'abord, la société civile offre une variété de services publics ou quasi-publics à la communauté. Elles jouent aussi une fonction « contestataire » de l'État. Enfin, dans la lignée de la pensée tocquevillienne, elles tiennent un rôle majeur dans la construction de la citoyenneté : c'est-à-dire l'apprentissage de la démocratie, du débat, de l'intérêt public, etc. (Alexander, Nank & Stivers, 1999 ; Salamon, 1997).

Pour ces auteurs, la mission démocratique est incompatible avec les objectifs découlant de la *marketisation* (Salamon 1993 ; 1997). Les valeurs inhérentes au secteur non lucratif seraient inconciliables avec les valeurs du marché. Lorsque l'association s'engage sur le marché ou dans des partenariats, le risque pour elle est d'être « compromise » (Young, 2003), la *marketization* menace la légitimité des organisations en poussant d'autres objectifs au détriment de leur mission sociale. La logique de rentabilité, de performance pousse les organismes à abandonner les missions les moins rentables (Young, 2003). Pour Salamon (1993), la dépendance grandissante du secteur non lucratif aux recettes venant des activités commerciales a entraîné une mutation des services ciblés aux pauvres vers ceux qui peuvent payer. Alexander, Nank & Stivers (1999) poursuivent cette idée en expliquant que la *marketization* poussée par le gouvernement et les entreprises, le fait de faire « plus avec moins » transforme inévitablement les priorités et les missions des associations.

Qui plus est, la *contract competition* entre les organisations à but non lucratif provoque le développement d'activités – comme la collecte de fonds, la mesure des résultats, etc. — au détriment de la prestation de service (Alexander, Nank, & Stivers, 1999). Alexander (1999) suggère même que les organisations du secteur non lucratif, dans l'environnement de marché, sont poussées à fournir des services remboursables et dont les résultats peuvent être mesurés et ce aux dépens de missions non remboursables ou difficilement mesurables.

Par ailleurs, avec la *marketization*, le secteur sans but lucratif aux États-Unis aurait de plus en plus adopté les valeurs et les méthodes du marché pour guider la gestion et la prestation des services. Pour ces auteurs, cela entraîne une détérioration des contributions spécifiques des associations et met en cause le maintien d'une société civile forte tenant un rôle d'*advocacy*. Eikenberry et Kluver (2004 ; Bacqué, 2005) pointent notamment un impact sur la capacité des organismes dans leur plaidoyer. Leur énergie est davantage utilisée pour fournir des produits compétitifs : à répondre aux attentes du marché et à courir derrière les contrats, les associations perdent leur indépendance. William Ryan (1999) ajoute que les associations vont plaider pour des politiques publiques qui augmentent leurs ressources à court terme au détriment de l'intérêt public à long terme. Pour William Ryan, en cherchant à devenir plus compétitives et en s'inscrivant dans la production de services

sociaux, les associations participent moins au renforcement de la société civile et de la démocratie. Ainsi, la *marketization* serait préjudiciable à la démocratie et ses valeurs. Le rôle d'école de la démocratie, dévolu par Eikenberry et Kluver (2004) aux associations, serait mis en cause par la *marketization*. Hwang et Powell (2009) relativisent cette dernière thèse, soutenue par de nombreux chercheurs travaillant sur le secteur non lucratif, car malgré l'orientation instrumentale du rapport entre associations et pouvoirs publics, le bénévolat reste important et la culture participative demeure un élément central de la société américaine (Hall, 2006).

c. L'impact de la contractualisation sur les travailleurs associatifs

Dans ses travaux sur les pays anglo-saxons, Ian Cunningham s'interroge sur l'impact des mutations des relations entre pouvoirs publics et *charities* sur les salariés.

Tout d'abord il constate plusieurs particularités du travail au sein des associations (Cunningham, 2001). La première est que la très grande majorité des salariés de ces *organisations of consent* (Burawoy, 1979, p. 27) acceptent de faire des sacrifices (Hems & Passey, 1998) en termes de temps de travail et de salaire, en raison de la spécificité du travail et des externalités positives qu'il procure (Preston, 1989). Cunningham (2010) utilise le terme de *voluntary sector ethos* pour décrire la spécificité du travail marqué par l'autonomie, *a high level of mutuality between management and labour* (p. 699). Pour Mathieu Narcy (2013) les travailleurs associatifs sont intrinsèquement motivés, font « don de travail » (Preston, 1989) en échange d'un travail apportant des externalités positives, une satisfaction.

Avec le développement de la culture de contrat, ces spécificités sont mises en péril (Lipsky & Smith, 1989-1990). Ian Cunningham (2001) note par exemple que l'autonomie dans le travail, qui était la marque traditionnelle de ce secteur, s'amenuise : celle-ci est remise en cause par la pression grandissante que mettent les directions sur leurs salariés, les performances étant davantage scrutées. Les changements qui s'opèrent alors peuvent remettre en cause la socialisation organisationnelle traditionnelle qui permettait cette motivation des salariés. Ainsi, ce phénomène s'accompagne aussi de l'arrivée de travailleurs au profil plus classique, anciens salariés du privé ou ayant une expertise managériale. Reprenant Leat (1995, pp. 16-17), il signale que rien ne garantit que ces nouveaux entrants aient les mêmes motivations à travailler

dans le secteur non lucratif en particulier. On peut se demander finalement : les associations du Royaume-Uni sont-elles en train de devenir des entreprises comme les autres ? En regardant du côté des dynamiques qui touchent la gestion et le travail dans les organisations du secteur non lucratif, la réponse qu'apporte Ian Cunningham à cette question est positive.

Si la structure des revenus change pour ressembler davantage à celui d'une entreprise classique, le mouvement touche aussi l'emploi dans ce secteur, qui sera moins calqué sur le modèle public et davantage sur les conditions du secteur privé. Dans son enquête, Cunningham (2001) étudie les effets de la culture du contrat au sein des associations anglaises. Il retient que s'opère un durcissement du management de la direction, le développement d'un examen plus rigoureux de la performance des employés. La gestion des ressources humaines au sein des structures est davantage tournée vers la performance (Bach, Kolins & Forth, 2009). En conséquence, les salaires, conditions de travail et acquis sociaux dans les associations ont globalement été tirés vers le bas. Les contrats de travail sont moins avantageux que dans le secteur public – qui était auparavant la référence. Qui plus est, le modèle managérial a développé la recherche de la performance et a dépouillé le travail de son *éthos*, des motivations qui lui étaient inhérentes pour de nombreux salariés (Cunningham, 2008 ; Baines, Charlesworth & Cunningham, 2013). Finalement, les associations tendent à devenir des entreprises comme les autres. Parallèlement, il perçoit une dégradation de leurs conditions de travail comparativement au secteur public (en termes de salaire, de congés maladie, vacances, accès à des mutuelles, etc.). Si « i*t was significant that interviews revealed how the impetus for these cuts in pay and conditions were due to pressure from public bodies to reduce costs* »[9], en conséquence le climat de travail change[10] : la pression sur les salariés, en termes de rendement et de

[9] Citation que nous pouvons traduire par : « les entretiens ont révélé que ces coupes dans les salaires et les conditions de travail étaient dues à la pression des organismes publics pour réduire les coûts ».

[10] Comparant les effets de la culture du contrat dans différents pays anglo-saxons et l'adoption de pratiques managériales sous diverses formes et à des degrés divers, les auteurs constatent : l'accélération du rythme et du volume de travail ; l'utilisation accrue d'une main-d'œuvre flexible et à durée déterminée et/ou à temps partiel ; la différence de salaires entre les structures ; l'augmentation de la violence en milieu de travail contre les travailleurs et leur capacité réduite à s'organiser, notamment

performance est plus grande et sous la pression des bailleurs, les emplois précaires se développent.

Il convient de ne pas oublier une importante spécificité des « entreprises associatives ». Être employé dans une association implique souvent de collaborer avec des bénévoles. La frontière est parfois floue entre employeurs travaillant gratuitement, bénévoles et salariés du monde associatif. Cette « confusion » est très présente entre les statuts de salariés et de bénévoles (Dussuet & Flahault, 2010, p. 41) en raison des passages de l'un à l'autre, de la similarité de leurs tâches et de leurs missions. Cette spécificité entraîne une banalisation des heures supplémentaires et une injonction à s'engager sans compter son temps. Au nom de « l'esprit associatif », une part de travail bénévole « va de soi » et est irrémédiablement et implicitement prescrite. Cette non-valorisation du travail par une rémunération pourtant due fait penser à une « bénévolisation du travail » (Simonet, 2010, p. 217). La proximité entre bénévoles et salariés et la substituabilité du travail salarié au travail bénévole constituent souvent un risque de dénégation de la qualification : si les bénévoles mettent en œuvre gratuitement les mêmes compétences que les salariés, une rémunération élevée de ces derniers semble inutile, voire injuste. Les salariés associatifs, travaillant avec des bénévoles non rémunérés, ont ainsi des difficultés à obtenir une reconnaissance de leurs compétences et de leur travail, ou même d'accéder aux formes essentielles de la légitimité professionnelle (Hély, 2009).

Au Royaume-Uni, la période récente est marquée par le projet politique que les conservateurs au pouvoir ont appelé *Big Society*. Pour Stephen Bach (2012), la *Big Society* est différente des coupes que le gouvernement de Margaret Thatcher avait réalisées dans les services publics. Le gouvernement de David Cameron propose de développer le volontariat comme alternative au « grand gouvernement » (Balazard & Fisher, 2016) pour répondre aux besoins sociaux. Le recours au monde associatif et au bénévolat est présenté comme une solution pour réduire les déficits publics et pour fournir des

dans le cadre de syndicats ; la taylorisation du travail pour atteindre les objectifs et mesures de rendement ; l'augmentation globale du stress au travail ; la maladie, l'épuisement professionnel et le roulement du personnel (Baines, Charlesworth & Cunningham, 2013 ; 2014).

services publics (Bach & Kessler, 2011 ; 2012). Il s'agit aussi d'une promotion de la société civile contre l'État et le marché. Pour ces auteurs, trois principes guident ce projet : le principe de décentralisation et de réduction des dépenses étatiques, le principe de participation de la société civile (bénévolat) et le principe d'ouverture, de partenariat et de concurrence avec le secteur privé.
Stephen Bach et Ian Kessler notent que les jeunes entrant sur le marché du travail sont utilisés pour remplacer le personnel rémunéré. Les relations de travail se tendent, le malaise est grandissant entre personnels rémunérés et non rémunérés. L'arrivée des bénévoles crée des tensions, notamment parce que les bénévoles n'ont pas les mêmes obligations vis-à-vis de la performance de leur organisation. Et le fait que des postes du secteur public puissent être occupés par des bénévoles augmente le malaise : cela dévalorise les compétences professionnelles, favorise la perception du secteur bénévole comme une alternative peu chère. Ainsi, les politiques récentes entraîneraient une pression à la baisse sur les termes et les conditions du travail salarié dans les organisations non lucratives et laisseraient entrevoir une baisse du travail salarié au profit du travail bénévole, de plus en plus nécessaire. Le travail, avec sa spécificité de mélange entre bénévolat et salariat, serait une variable d'ajustement.

III. Plan & Méthode

Les travaux en sciences sociales mettent à jour de nombreuses tensions et paradoxes. Dans le travail qui va suivre, nous désirons continuer à les explorer. A travers la politique publique qu'est le DLA, il s'agit de questionner les mutations des relations entre associations et pouvoirs publics, et de comprendre comment cela transforme les premières.
Pour ce faire, la première difficulté pour un sociologue du monde associatif est de se mettre à distance de son objet. Lors de notre travail de terrain, nous avons fait beaucoup de belles rencontres, nous avons été séduits par des projets associatifs altruistes, par des bénévoles généreux, sympathiques, par des salariés « engagés » dans leur travail, donnant de leur temps pour les autres. Si le sociologue reste un citoyen, la méthode scientifique requiert de mettre à distance, déconstruire son objet, l'analyser avec les outils des sciences sociales. Comme l'écrit Anne Borry (2010), il est nécessaire de

dépasser les « discours associatifs enchantés promouvant les "spécificités méritoires" de l'activité associative qu'elles fondent sur l'engagement des bénévoles, leur désintéressement, leur vocation souvent, parfois leur sacrifice ».
Ce travail de désenchantement, nous l'avons fait dans la continuité de la sociologie du travail associatif. Nous nous sommes inscrits dans les pas de cette dernière perspective qui amène à étudier les associations dans le cadre des transformations de la société salariale (Castel, 1995), sans pour autant rester sourd aux apports des autres perspectives. Il s'agit alors de ramener l'État dans l'analyse : nous chercherons donc à observer les métamorphoses du monde du travail associatif (Hély, 2009). Le terme de « métamorphoses » est emprunté ici à Robert Castel, au sens de la « dialectique du même et du différent : dégager les transformations historiques de ce modèle, souligner ce que ses principales cristallisations comportent à la fois de nouveau et de permanent, fût-ce sous des formes qui ne les rendent pas immédiatement reconnaissables » (Castel, 1995, p. 21).

Dans notre travail de thèse, nous proposons une démonstration en trois parties. La première s'intéressera à la genèse et à la forme du DLA (Partie 1). Nous verrons que nous sommes face à une politique publique de l'emploi, dont la mise en œuvre est déléguée à des associations et qui s'adresse aux associations employeuses. La seconde portera sur ceux qui la mettent en œuvre au jour le jour, sur le travail des chargé-e-s de mission DLA (Partie 2). Cette partie sera l'occasion d'observer que le travail de ces agents relève d'une forme de gouvernement par l'accompagnement. Enfin, dans la troisième partie, nous nous pencherons sur l'impact du dispositif sur les associations qui en sont bénéficiaires (Partie 3) et nous qualifierons la dynamique qu'il entraîne comme s'inscrivant dans un processus de « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014) : un processus à la fois gestionnaire — c'est-à-dire qui implante et développe les dispositifs de gestion — et politique — c'est-à-dire qui pousse les associations à se préoccuper de l'emploi et à se transformer pour les pérenniser. Dans cette partie, nous ne nous cantonnerons pas à questionner notre objet par les outils de la sociologie de la gestion, nous analyserons aussi les relations des associations étudiées avec les pouvoirs publics ; ce qui nous permettra de mettre nos réflexions en perspective avec les analyses abordées dans la revue

de la littérature précédente sur l'impact de la contractualisation, de la *marketization* et de la privatisation des ressources associatives.

Ce travail de recherche s'appuie sur des terrains spécifiques à chaque partie, adaptés aux questions qui les soutiennent. Si nous reviendrons sur les méthodes employées au début de chaque partie, il convient ici de présenter la cohérence d'ensemble du dispositif de recherche mis en œuvre qui nous a permis de « faire le tour » du dispositif, mais aussi d'en souligner les limites. Car faire le choix d'une méthode, c'est aussi faire le choix de biais dont nous sommes conscients et que nous nous sommes efforcés de compenser.

Les différents terrains ont comme point commun de s'appuyer sur l'analyse de documents officiels, de littératures grises, sur l'analyse statistique de données internes au dispositif mais aussi sur de nombreux entretiens (<130) avec les commanditaires, les opérateurs ainsi que leurs bénéficiaires.

Pour réaliser la première partie sur la genèse du dispositif, nous avons rencontré les différentes parties prenantes de la politique publique : créateurs du dispositif, administrations, associations porteuses du dispositif, chargé-e-s de mission, prestataires (N = 20). Nous nous sommes également appuyé sur la lecture des documents encadrant la mise en œuvre du dispositif : que ce soit des circulaires, des guides ou des documents internes au dispositif. Ce travail de terrain a pour objectif d'offrir une vue d'ensemble de l'univers DLA : comprendre d'où il vient, pour quoi faire et comment il fonctionne.
Dans une moindre mesure, nous nous sommes aussi intéressé aux consultants du dispositif, mais cela essentiellement de manière statistique, par le biais de l'exploitation des données internes au dispositif. Afin de « donner vie » à ces chiffres, nous avons complété notre travail par quelques entretiens approfondis.

Dans la seconde partie, nous avons cherché à comprendre comment était mise en œuvre cette politique publique. Nous avons concentré notre attention sur les professionnels en charge de la mise en œuvre du dispositif, c'est-à-dire principalement les chargé-e-s de mission DLA (N = 30). Nous avons concentré notre recherche sur ces agents de la politique publique car ils sont à l'interface entre les commanditaires et ceux qui en bénéficient.

L'échantillon, composé d'une trentaine de personnes rencontrées dans des structures différentes à travers toute la France, offre un panel représentatif. Nous les avons interrogés sur leur parcours, leurs tâches, leur travail. L'idée était de comprendre les points communs, les différences de pratiques, ce qui faisait sens dans leur travail, etc.

La troisième partie s'intéresse quant à elle à l'impact du DLA et a été en partie réalisée à partir de l'exploitation des données du système d'information ENEE. Si ces données sont sujettes à caution, parce que les chargé-e-s de mission les renseignent avec subjectivité et une rigueur variable – nous développerons ce point dans la troisième partie –, elles nous renseignent néanmoins sur les associations bénéficiaires et le type d'accompagnement dont elles ont bénéficié. Ainsi, pour répondre aux limites résultantes de leur production, nous avons complété ce regard quantitatif par une approche qualitative.

Nous avons mené une trentaine d'entretiens avec les dirigeants, bénévoles ou salariés, des associations bénéficiaires d'un DLA (N = 30). L'accompagnement qu'elles ont réalisé a été un prétexte pour engager la conversation sur la gestion de la structure, mais aussi sur ses relations avec les pouvoirs publics. Ce terrain nous a permis de rencontrer un grand nombre d'associations, de différents secteurs, de différentes configurations. Ce balayage nous a donné une vue d'ensemble, même si elle est limitée au regard que portent les dirigeants sur leur structure et nous dit peu sur la réception plus interne – par les salariés et bénévoles. Ce choix des personnes interrogées restreint ainsi notre étude à la gestion des associations et nous offre un regard limité sur les transformations du travail dans celles-ci.

Par ailleurs, si l'analyse ne s'est pas cantonnée à l'étude de DLA « réussis », de nombreuses associations n'ont pas répondu à nos sollicitations et ne nous ont pas permis de réaliser une étude exhaustive des associations bénéficiaires du dispositif sur une période donnée. Nous avons cependant limité ce biais d'auto-sélection en concentrant nos recherches sur trois départements, en insistant auprès des associations bénéficiaires n'ayant pas répondu et en vérifiant que le panel soit bien constitué de manière représentative.

Toujours dans la troisième partie, il pourrait nous être aussi reproché d'aborder le monde associatif de manière transversale alors que les différences entre les secteurs qui le composent sont importantes. Pour limiter

ce biais, nous avons réalisé quatre monographies d'associations bénéficiaires d'un DLA. Ces études nous ont permis étudier les relations – sectoriellement spécifiques – de ces associations avec les pouvoirs publics qui composent leur environnement et de rencontrer ces derniers (N = 17). Ce travail nous a également évité de restreindre strictement notre regard au rôle de l'État, en faisant entrer les collectivités locales et, dans une moindre mesure, les fédérations associatives[11] dans l'analyse.

Pour terminer et dans une perspective plus générale, il est notable qu'en étudiant les associations bénéficiaires d'un DLA, nous avons limité notre analyse aux associations employeuses et bénéficiaires du dispositif. Si une étude comparative aurait été possible avec les associations sans emploi(s) et celles ne bénéficiant pas d'un accompagnement, nous laissons à d'autres le soin de faire ce travail car finalement, la principale limite de toute thèse est la nécessité de circonscrire son sujet – et d'abandonner à d'autres le soin de porter un regard neuf et différencié sur son objet.

[11] Le rôle des réseaux et fédérations dans l'accompagnement de leurs membres, leurs rôles et leurs rapports avec les structures porteuses du DLA ou encore la manière dont ils prescrivent le DLA à leurs membres n'a pas fait l'objet d'une étude spécifique de notre part. Si ces aspects sont intéressants, en faisant le choix d'étudier les relations entre associations et pouvoirs publics, et non les relations entre les associations et leurs superstructures, nous les avons peu étudiées dans ce travail de thèse.

Encadré : Méthode

Partie	Méthode
1	- Entretiens avec les créateurs du dispositif, administrations, associations porteuses du dispositif, chargé-e-s de mission, prestataires (N = 20) - Etude de la littérature grise : circulaires, guides, rapports, plaquettes, etc. - Entretiens avec des consultants (N = 4) - Observations participantes : formations et évènements AVISE - Etude quantitative : exploitation données ENEE
2	- Entretiens avec des chargé-e-s de mission DLA (N = 30) - Observations participantes : de réalisation de diagnostics, de CAT, etc. (N < 10) - Etude de la littérature grise : circulaires, guides, rapports, plaquettes, documentation interne, etc.
3	- Entretiens avec des dirigeants associatifs (N =30) - Etude des documents internes (rapports d'activités, plaquettes, courriers, etc.) et DLA (diagnostics, rapports d'accompagnement, etc.) - Réalisation de monographies (N=4) - Entretiens avec pouvoirs publics (N=17) - Etude quantitative : exploitation données ENEE

Partie 1. Une politique publique pour l'emploi, pour les associations, avec les associations

Au début des années 2000, l'État va créer le dispositif local d'accompagnement (DLA). Cette politique publique offre un soutien aux structures de l'économie sociale et solidaire (ESS), dont les principales représentantes sont les associations, pour consolider leur modèle économique et pérenniser leurs emplois.
Pourquoi cette politique publique émerge-t-elle à ce moment précis ? Quelles sont ses modalités ? Que nous dit l'étude du DLA de la transformation de l'État ? Le lecteur aura compris qu'ici, c'est le DLA en tant que politique publique qui sera notre objet. Il ne s'agit pas (encore) d'étudier ses résultats, mais de porter notre attention sur les choix et les formes que prend l'action publique pour comprendre ce que cela nous dit de l'État. La naissance de ce dispositif, et ses modalités, s'inscrit dans une histoire et des formes qu'il convient de comprendre. L'enjeu de cette partie sera de faire « parler » le dispositif en restituant sa genèse et sa structuration.

Méthode & plan

Cette partie a été réalisée à partir d'entretiens (N = 20) avec les créateurs du dispositif, mais aussi avec ceux qui le dirigent – les « pilotes » – ou le mettent en œuvre. Pour comprendre l'organisation et la structuration du dispositif, nous avons également mobilisé la littérature grise : circulaires, documentation interne au dispositif, guides, journaux, rapports d'activité, etc. Ce travail de terrain nous a permis d'avoir une vue d'ensemble de l'univers DLA à la fois structurelle, fonctionnelle et historique.

Dans cette partie, nous nous intéresserons tout d'abord à la genèse du dispositif (Chapitre 1) pour ensuite nous pencher sur la structuration et les modalités de mise en œuvre de cette politique publique (Chapitre 2).

Chapitre 1. La création du DLA et les politiques de l'emploi

Le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA), créé en 2002, n'est pas un dispositif d'appui opérant auprès des associations en raison de leur qualité de structure loi 1901 (ou de leur utilité sociale), mais un dispositif de soutien à l'activité économique et à l'emploi dans ce secteur. Cette spécificité, le DLA la tient de sa genèse et de son inscription dans les politiques de l'emploi.

Depuis sa création, l'objectif officiel de ce dispositif est la « consolidation et [le] développement des activités et services d'utilité sociale créateurs d'emplois, dans leur démarche de consolidation économique et de développement »[12] ; il « accompagne » les structures porteuses d'emplois et participe à la consolidation de ceux-ci. Gomel et Schmidt notent en 2006 qu'il est remarquable que les prestataires qui ont la charge de l'accompagnement des projets dans le cadre de l'activité des dispositifs locaux d'accompagnement s'intéressent essentiellement à l'économie des structures associatives et à leur capacité d'autofinancement. Les expertises ont pour objet la mesure et l'amélioration de l'efficacité économique des actions. Ainsi, pour le réseau France Active qui porte de nombreux DLA, « apporter des outils financiers à une structure associative, c'est lui donner les moyens de se professionnaliser et, à terme, de se gérer comme une petite entreprise » ou encore « le but d'un DLA, c'est de faciliter la mobilisation des acteurs et la synergie des financeurs ». C'est le premier caractère frappant du DLA, contrairement aux dispositifs qui l'ont précédé (RIG, MAIA, CRIB) ; le DLA n'est donc pas né du monde associatif ni de sa tutelle ministérielle traditionnelle. Créé par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et par la Caisse des Dépôts et Consignations (que nous nommerons par la suite « la Caisse » ou par son acronyme CDC), il prend sa source dans les politiques de l'emploi (I). Le second caractère marquant est que la naissance du DLA est le résultat d'un dynamisme administratif et que celui-ci a contribué à faire naître un dispositif inscrit dans une nouvelle logique d'activité aidée (II).

[12] Avise, *Dispositif Local d'Accompagnement, Bilan d'activité consolidé, année 2006*.

I. Du soutien à la vie associative au soutien à l'emploi

Depuis les années 1970, le monde associatif a progressivement été structuré par les politiques publiques de l'emploi. Celles-ci ont largement participé à la « salarisation » (Dussuet & Flahault, 2010) des associations. Dans cette partie il s'agit de s'intéresser à l'histoire des politiques de l'emploi à destination du monde associatif. Ainsi nous nous interrogerons : en quoi sont-elles significatives ? Que nous disent leurs mutations au sujet de l'État ? Dans cette partie nous reviendrons sur les formes traditionnelles du soutien de l'État à la vie associative (1), puis nous nous intéresserons à l'histoire des contrats aidés (2) pour mieux comprendre la spécificité du programme « Nouveaux Services-Emplois Jeunes » (NSEJ) et de la logique d'« activité aidée » qui ont donné naissance au DLA.

1. Le déclin des formes traditionnelles de soutien aux associations

Le soutien de l'État aux associations a pris plusieurs formes : nous en distinguerons trois. Il est passé, et passe encore souvent, par le biais de dispositif nationaux spécifiques (a), par l'action des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (b) ou encore par des mises à disposition de personnel (c).

a. Les dispositifs nationaux aux marges limitées à destination des associations

Depuis les années 1970 et le « choc culturel » de mai 68 (Chevallier, 1981 ; 1986) le nombre d'associations, stable jusqu'alors, va exploser. Aujourd'hui encore ce phénomène continue : plus de 60 000 associations se créent chaque année (Tchernonog, 2013). Et alors qu'avant la seconde guerre mondiale, les terrains privilégiés des associations étaient l'éducation populaire, l'animation socio-culturelle, l'action socio-économique ; désormais les associations s'intéressent aussi aux loisirs, aux sports, aux activités artistiques et culturelles, à la santé, etc. « Elles investissent littéralement la vie quotidienne, l'aménagement, le logement,

l'environnement et assument des responsabilités de gestion de plus en plus étendues. » (Chevallier, 1986)

Ce développement du monde associatif a participé à sa structuration en réseaux et en fédérations. En 2011 (Tchernonog, 2013), 53 % des associations adhèrent à un réseau, ce chiffre monte à 67 % pour les associations employeuses. Les réseaux, fédérations ou confédérations associatives[13] font bénéficier à leurs membres des services pour consolider leurs organisations, que ce soit de l'information, de l'orientation, des outils de gestion, etc.

Parallèlement, l'État a développé plusieurs dispositifs de soutien aux associations pour répondre à leurs différents besoins. Cette mission est historiquement portée par le Ministère en charge de la Vie Associative – en 2015 sous la tutelle du Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. Il est possible de distinguer plusieurs dispositifs d'appui aux associations : des politiques publiques nationales et transversales à l'ensemble du monde associatif. En nous appuyant sur un rapport de la CPCA[14] et un second rapport[15] de l'IGJS (Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports), nous pouvons dénombrer trois dispositifs nationaux en plus du DLA : les RIG, les MAIA et les CRIB, mais aussi un corps d'État, celui des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ).

Au début des années 1990, à l'initiative du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD), de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), du Ministère de la Jeunesse et Sports et de la Fondation de France se crée le réseau RIG (Réseau Information Gestion). Plus de 120 structures, Points d'Appui à la Vie Associative, sont

[13] Les unions et collaborations entre associations prennent des formes diverses. A titre d'exemple, nous pouvons citer plusieurs organisations ayant pour mission d'animer et/ou coordonner et/ou accompagner d'autres associations : UNIOPSS, Animafac, Celavar, l'Unhaj, Cnajep, Cnosf, Cofac, Coordination Sud, la Ligue de l'Enseignement, le réseau des cafés culturels, etc. ou encore les chambres régionales de l'économie sociale (CRES), etc.

[14] Conférence permanente des coordinations associatives, *L'accompagnement pour les associations*, rapport d'étude, avril 2008, Études et Documents n°5.

[15] Quillien Claudie, François Pierre, Évaluation *approfondie de la mise en œuvre des dispositifs de promotion et d'accompagnement de la vie associative*, Rapport n°08-2009, IGJS, octobre 2009.

labellisées par un groupement d'intérêt public (GIP) créé en 1993. Ces structures ont pour mission de proposer des conseils généralistes et de servir de lieux de ressources proposant un soutien technique aux petites associations. Le RIG sera dissous en 2002 par le Gouvernement.

En 1995 une circulaire[16] prévoit la désignation de délégués départementaux à la vie associative (DDVA) au sein des services déconcentrés de l'État. Leur rôle est renforcé par la création des Missions d'Accueil et d'Information des Associations (MAIA) créées par circulaire[17]. L'objectif est de clarifier les relations entre l'État et les associations dans les départements. Les missions d'information et de conseil sont financièrement peu dotées par le Ministère en charge de la vie associative, 708 000 euros en 2008[18], et leurs effets sont limités.

Les Centres de Ressources et d'Informations pour les Bénévoles (CRIB) sont quant à eux créés en 2003, suite aux États Généraux du Sport[19]. Ils ont pour mission d'aider les responsables associatifs dans leurs tâches administratives (accueil, information, formation, orientation, conseil). Leurs missions d'abord centrées sur le secteur sportif sont élargies à l'ensemble des associations suite à la Conférence nationale de la vie associative de 2006. Ils sont essentiellement financés par des postes FONJEP (dépendant en grande partie du Ministère s'occupant de la Vie associative.), mais selon le rapport de l'IGJS, ceux-ci ont diminué à partir de 2009, affaiblissant ainsi l'impact du dispositif.

b. La baisse des effectifs des CEPJ

Les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) ne sont pas un dispositif, mais un corps d'état (Angot, 2014 ; Angot & Cottin-Marx, 2015). Les CEPJ sont à l'origine des militants qui travaillent au sein de l'État et consacrent leur temps à soutenir de nombreux projets et initiatives

[16] Circulaire du Premier ministre 4257-SG du 28 juillet 1995.
[17] Circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements.
[18] Projet annuel de performance du programme 163 « jeunesse et vie associative ».
[19] Instruction 03-045 JS du 25 février 2003.

d'éducation populaire[20] sur le territoire (associations, mouvements de jeunesse, organisations ouvrières, etc.). Historiquement vacataires de la fonction publique, ils ont été titularisés en 1985 par le gouvernement socialiste et dépendent du ministère en charge de la vie associative. Près d'un millier dans les années 2000, ces fonctionnaires spécialistes des associations sont des agents de terrain, exerçant exclusivement en services déconcentrés, notamment au niveau départemental. Ils ont pour rôle de mettre en place les politiques de l'État en matière de Jeunesse et de Vie Associative (contrats et dispositifs ministériels) et de soutenir le développement de projets locaux via l'intervention directe ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des associations et collectivités. Ils assurent la formation des animateurs professionnels et bénévoles (BPJEPS, BAFA, etc.) mais aussi des directeurs de structures associatives, des conseils d'administration et des élus. Leurs missions sont regroupées en trois grands domaines d'intervention : formation, conseil et expertise, expérimentation et recherche. C'est la logique du « faire-avec » propre à l'éducation populaire qui fonde l'intervention des CEPJ, l'objectif étant d' « accompagner » l'association dans l'élaboration de son projet de structure[21].

La fin des années 2000 et la « modernisation de l'État » (notamment par le biais de la Révision Générale des Politiques Publiques) ont profondément bouleversé l'environnement professionnel, organisationnel et institutionnel des CEPJ, jusqu'à remettre en cause les logiques d'action que revendiquent ces agents de l'État. Le nombre de ces fonctionnaires-militants décroît. En

[20] L' « éducation populaire », avant d'être une partie du nom d'un corps d'État, est un courant de pensée et un projet politique. C'est l'idée qu'il faut « rendre la culture au peuple et le peuple à la culture » (Manifeste de Peuple et Culture, 1945). Les définitions sont diverses, mais on retrouve systématiquement l'idée d'émancipation des individus et d'un enrichissement culturel qui passe par le collectif. Le droit d'association, la création des congés payés, la réduction du temps de travail, la formation continue s'inscrivent par exemple dans cette philosophie. Portée historiquement par des structures du monde associatif comme la Ligue de l'Enseignement (créée en 1866), les Francas (1944), Peuple et Culture (1945), ce projet a été relayé par l'État à travers la création du corps administratif des Conseillers d'Education Populaire et de Jeunesse (CEPJ).

[21] Jean-Claude Gillet (2006) propose une typologie pour qualifier cette animation professionnelle de proximité, qu'il inscrit à la croisée de plusieurs légitimités : celle de « l'animateur militant » de l'éducation populaire ; celle de « l'animateur technicien », professionnel, efficace et expert ; celle de « l'animateur médiacteur » luttant contre la crise du lien social et agissant pour l'intérêt général.

dix ans, les effectifs ont fondu de moitié et les CEPJ ne sont, en 2015, plus que 450 sur l'ensemble du territoire national. Un certain nombre de logiques d'action publique convergent vers une remise en cause à court terme de leurs missions : séparation des services déconcentrés départementaux et régionaux, fusion des services de l'Action sociale et de Jeunesse et Sports, rapprochement des services départementaux des Préfectures (Falaix, 2010), décentralisation des compétences Jeunesse, etc. Les agents se trouvent de plus en plus obligés de prioriser leur action autour des missions « régaliennes » de l'État : contrôle des associations et des agréments qu'ils leurs délivrent, tâches administratives, etc. Ils se consacrent, de fait, moins à l'action de terrain, au soutien et à la formation du monde associatif.

Les CEPJ (Angot, 2014) dénoncent un écart important entre leur conception de l'évaluation des projets associatifs et la logique d'inspection-contrôle plus axée sur la protection des mineurs à laquelle ils sont de plus en plus cantonnés. La logique d'indicateurs sur laquelle repose l'inspection-contrôle de type régalien est pour eux radicalement opposée à leur logique d'action historique. L'accroissement des demandes de contrôle dans les centres de loisirs et les équipements se fait au détriment de leur fonction de conseil. Elle est vécue et dénoncée comme une remise en cause de leur « cœur de métier ». La disparition amorcée des CEPJ est vécue comme une perte d'expérience et de ressources pour l'État, comme une désertion des territoires – notamment en milieu rural –, comme un certain abandon du soutien aux logiques citoyennes collectives et associatives et surtout comme un retrait définitif de l'État de son engagement sur les notions d'éducation populaire.

Cette agonie s'éternise toutefois et la disparition du corps n'est à l'heure actuelle pas encore décidée. En septembre 2014, une tribune[22] du principal syndicat des CEPJ vient rappeler que « l'orientation politique de l'État sur le secteur de l'animation et de l'éducation populaire » n'est aujourd'hui pas claire et s'apparente plutôt à une stratégie du pourrissement de la situation.

[22] Patrice Weisheimer, « Lettre ouverte des animateurs au ministre de la Jeunesse » *Médiapart*, 9 septembre 2014.

c. La baisse des mises à dispositions auprès des associations

Le soutien aux associations n'est pas l'apanage de l'État, les réseaux et fédérations associatives revendiquent[23] également la mise en œuvre de cette mission auprès de leurs membres. Ils ont longtemps réalisé celle-ci en partie grâce au soutien en ressources humaines que leur octroie l'État par le biais de mises à disposition (MAD) de fonctionnaires. Ces dernières années, tout indique une baisse des MAD pour les associations et de leur capacité à proposer des services d'aide.

Si les associations ne sont pas les seuls « organismes tiers » à bénéficier de MAD, un rapport de la cour des comptes[24] de 2005 nous permet de voir qu'à cette époque, ce sont près de 1000 personnes qui sont mises à dispositions des associations. Pour ne donner que quelques exemples, la Ligue de l'enseignement bénéficie alors de 206 MAD, la Fédération nationale des Francas de 36 postes, l'Association Jeunesse en plein air de 16 postes, etc.
Le rapport montre aussi que les MAD sont essentiellement affectés sur des postes structurants pour les réseaux et fédérations. Par exemple, la Fédération française de rugby bénéficie d'un emploi de professeur des écoles pour « exercer les fonctions de "secrétaire général" » ; pour l'association France-Québec, un enseignant exerce la fonction de « directeur général » ; la Fédération des œuvres éducatives de vacances de l'éducation nationale bénéficie de 34 enseignants qui exercent des fonctions de direction, d'animation et/ou de gestion, etc.

Si les données que nous avons pu collecter sur les mises à dispositions (MAD) sont parcellaires et peu précises, elles nous permettent pour autant d'observer une tendance.

---

[23] Conférence permanente des coordinations associatives, « Accompagnement : les associations actrices de leur développement », *La vie associative*, n°15, juin 2011, 36 p.
[24] Cour des comptes, *Rapport sur la gestion, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation*, Janvier 2005.

Un rapport du Sénat indique qu'en 1996, « 1150 enseignants tant du premier que du second degré étaient mis à disposition » des associations[25]. Ce nombre semble être stable jusqu'en 2005, mais ensuite plusieurs questions écrites de parlementaires viennent souligner la baisse[26] des MAD pour le monde associatif et en 2005, un article du Monde[27] évoque même la suppression de 800 postes d'enseignants mis à disposition « d'organismes tiers ».
L'étude de ces données nous permet de souligner deux choses : que l'État retire son soutien au monde associatif sous la forme de MAD et que les fédérations et réseaux associatifs se voient privés de moyens pour soutenir leurs membres et structurer leurs actions.

Comme nous pouvons le voir, il existe de nombreux moyens mis en œuvre pour aider le monde associatif ; ceux-ci sont à la fois généralistes et s'adressent aux associations dans leur diversité. La spécificité du DLA, contrairement à ceux-ci, est de prendre pour point de départ la question de l'emploi. Cet aspect, le DLA le tient de sa genèse et de son inscription dans les politiques de l'emploi, ce qui nous conduit à faire un détour par cette histoire.

2. Les contrats aidés et les prémisses d'un accompagnement lié à l'emploi

> *« Nous ne pouvons pas du tout nous satisfaire, ni pour aujourd'hui, ni pour demain, d'une espèce de résignation devant le chômage (...).*

[25] « Rapport de la Commission d'enquête sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements d'enseignement du second degré ainsi que de ceux des services centraux et extérieurs des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture, pour l'enseignement agricole, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 5 novembre 1998 », Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 28 avril 1999, dépôt publié au Journal officiel du 29 avril 1999, Président M. Adrien GOUTEYRON, Rapporteur M. Francis Grignon.
[26] Question écrite n° 05524 de M. Guy Fischer (Rhône - CRC) publiée dans le JO Sénat du 11/09/2008 - page 1805. « Suppression des postes d'enseignants mis à disposition auprès de l'association Solidarité Laïque » ; Question écrite n° 21748 de M. Jacques Mahéas (Seine-Saint-Denis - SOC) publiée dans le JO Sénat du 23/02/2006 - page 465, « Conséquences de la suppression de 800 postes d'enseignants mis à disposition dans les associations ».
[27] Catherine Rollot, « Le sort des enseignants "mis à disposition" en question », *Le Monde*, 5 novembre 2005.

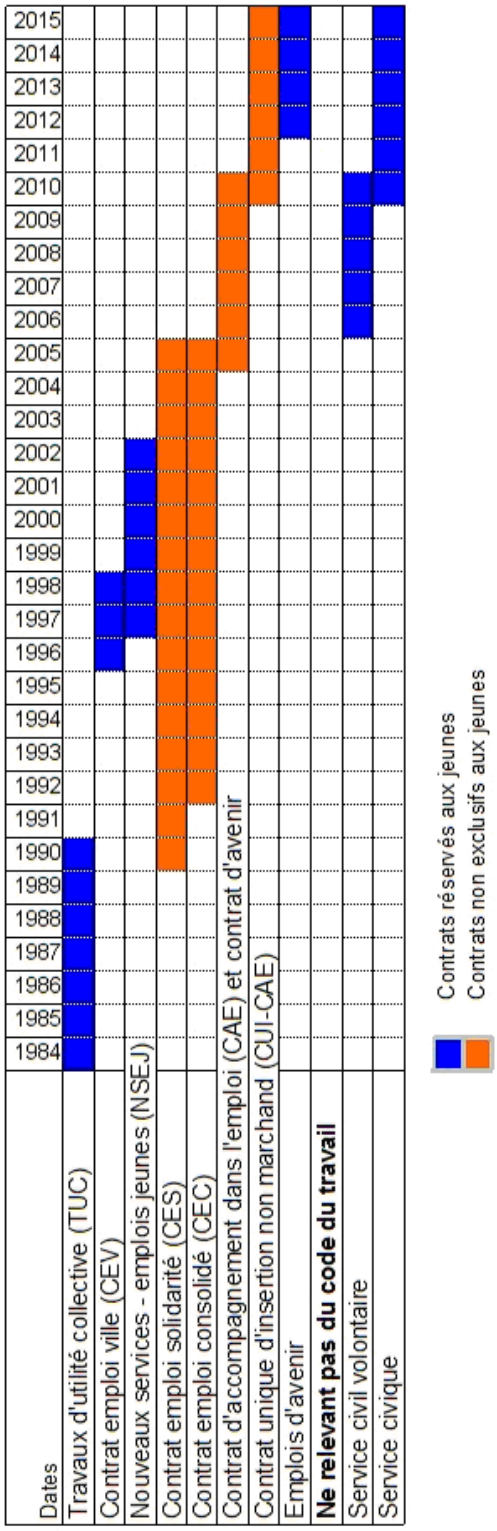
> *Seulement, il ne suffit pas de dire qu'on n'est pas résigné, il faut apporter des éléments de réponse en adaptant les créations d'emplois à un nouveau modèle de société. La création d'emplois d'intérêt collectif, la réduction de la durée du travail, le travail à temps partiel, une meilleure organisation des loisirs sont les premières réponses de caractère structurel que nous apportons au défi du chômage. »*[28]
> (Robert Boulin, ministre du Travail, novembre 1978)

À partir de 1975, avec la crise économique et la fin de la période de plein emploi, les pouvoirs publics vont développer des politiques de l'emploi[29] (Erhel, 2014, p. 32) dont certaines spécifiques aux « jeunes »[30] (Aeberhardt, Crusson & Pommier, 2011). Alors qu'auparavant le contrat d'apprentissage constituait le seul dispositif visant à favoriser l'insertion des jeunes, les déséquilibres économiques s'accentuant, les gouvernements successifs vont innover et créer des dispositifs pour aider les jeunes à entrer dans l'emploi et les chercheurs d'emploi à y retourner. A cette époque, l'idée selon laquelle le chômage des jeunes n'est pas simplement un problème de formation mais qu'il résulte d'un problème structurel et de fonctionnement du marché du travail fait son chemin. Les pouvoirs publics reconnaissent progressivement cette situation : les jeunes sont victimes d'un mécanisme de file d'attente, le marché de travail faisant peu de place aux nouveaux arrivants. Le problème de l'insertion des jeunes sur le marché du travail est ainsi identifié comme problème politique (Guitton, 1999).

---

[28] Cité par Jocelyne Gaudin (1982), *Initiatives locales et création d'emplois*, La Documentation française.
[29] DARES (1996), *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française.
[30] « La création d'une catégorie prioritaire « jeunes » pour la politique active de l'emploi s'explique aisément par la seule prise en compte des chiffres du chômage : le taux de chômage des moins de 25 ans est très supérieur à celui des autres catégories d'actifs (10,1 % en 1976 contre 3,2 % pour les plus de 25 ans). » (Commissariat Général du Plan, 2002, p. 61)

Document 1 : Les principaux « contrats aidés » à destination des jeunes.
Source : INSEE



Dans les années 1980 et dans la première moitié des années 1990[31] naissent différents dispositifs d'aide à l'emploi destinés spécifiquement au secteur non marchand (voir document 1) : les Travaux d'utilité collective (TUC), les Contrats emploi solidarité (CES), les Contrats emploi consolidés (CEC), les Contrats emploi ville (CEV), les Emplois initiative locale (EIL). Nous retiendrons le terme de « contrat aidé » pour qualifier ces dispositifs des politiques publiques de l'emploi, ceux-ci agissant essentiellement sur trois plans (Aeberhardt, Crusson et Pommier, 2011).

Le premier est celui des « politiques d'insertion professionnelle », qui favorise l'accès à l'emploi des publics prioritaires : l'objectif est de lutter contre la sélectivité du marché du travail. C'est essentiellement sous forme d'exonérations à l'embauche ou de subventions d'aide à l'emploi que se mène cette politique ; elle permet de rendre plus attractive l'embauche des jeunes, primo- ou récents accédants au marché du travail.

Le second aspect est celui des « politiques de formation », qui jouent sur la formation et la qualification des jeunes pour améliorer leur employabilité. Deux voies ont été empruntées : d'une part celle du contrat de travail assorti d'une obligation de formation, inspiré de l'apprentissage ; d'autre part celle du placement en entreprise de personnes sous statut de stagiaire de la formation professionnelle, occupant un poste de travail sans suivre obligatoirement une formation en bonne et due forme.

Enfin, le troisième aspect indirect, puisqu'il n'est pas automatiquement ni obligatoirement attaché au contrat aidé, est celui des « politiques d'accompagnement » des jeunes vers l'emploi. En 1981, Bertrand Schwartz remet au gouvernement Mauroy un rapport[32] sur l'entrée des jeunes dans la vie active où il constate l'inadéquation entre les qualifications acquises à l'école et le contexte de l'emploi. En réponse à ce rapport, les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) sont

[31] Commissariat Général du Plan (2002), *Rapport de l'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, La Documentation Française, Février.
[32] Schwartz Bertrand (1981), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris.

créées en 1982 avec une volonté de décentraliser les questions d'insertion. Ces structures s'inscrivent en complément des deux éléments précédemment évoqués : elles ont pour vocation de proposer aux jeunes de 16 à 25 ans des guichets uniques, à même de résoudre les difficultés d'insertion tant professionnelles que sociales.

Les associations vont être prises au cœur de ces politiques de l'emploi volontaristes. Ces politiques consacrent en effet le secteur non marchand (établissements publics, collectivités locales) comme le cadre privilégié de la politique d'insertion professionnelle. L'État a choisi d'en faire un secteur de « transition » pour les publics en difficulté. Contrairement au secteur marchand, le niveau de l'emploi dans le secteur non marchand ne dépend pas de la conjoncture économique, la création d'emplois publics subventionnés étant plus active lorsque le chômage est plus élevé (Guitton, 1999). Les associations sont alors utilisées comme réceptacles des publics à insérer sur le marché du travail : elles sont une variable d'ajustement de la politique de l'emploi.

Cette mobilisation des associations par le biais des « contrats aidés » continuera avec le programme « Nouveaux Services – Nouveaux Emplois » (NSEJ) qui naît en 1997. Au démarrage du programme, l'objectif était la création de 350 000 postes en trois ans[33]. À la fin du programme, c'est près de 500 000 jeunes qui ont bénéficié de ces emplois aidés (Gomel et Lopez, 2012), dont on peut considérer qu'un tiers ont été embauchés dans les associations (Bellamy, 2001).

Emergence de la logique d'activités aidées

Le programme « Nouveaux Services – Nouveaux Emplois » lancé en 1997 par le gouvernement socialiste s'inscrit dans la logique des politiques de l'emploi précédentes. Cependant, le programme qui prendra ensuite le nom

[33] « L'objectif de ce projet de loi est bien de répondre à des besoins émergents et non satisfaits par la création d'activités d'utilité sociale, culturelle, sportive, d'environnement et de proximité. Il permettra à 350 000 jeunes d'entrer durablement dans la vie active en faisant d'eux, en outre, de véritables agents de ce changement de mode de développement ». Martine Aubry, présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, 1re séance du 15 septembre 1997.

de « Nouveaux Services – Emplois Jeunes » (NSEJ)[34] ne se contente pas d'aider l'emploi des jeunes, mais s'inscrit dans une logique proactive de soutien à la création de nouveaux emplois, de nouvelles activités et est symbolique d'une réorientation de la politique de l'emploi (Guitton, 1999).

Les contrats « emplois-jeunes » ont été créés à l'intention des moins de 26 ans et à celle des demandeurs d'emploi de 26 à 30 ans non indemnisables ou handicapés. Il s'agit de contrats à durée indéterminée ou déterminée de 60 mois, généralement à temps plein, qui peuvent être signés par les établissements scolaires, la police nationale, les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations. La rémunération des jeunes est partiellement prise en charge par l'État, à hauteur de 80% du SMIC[35]. Grâce à ce mécanisme, dans la logique de « contrat aidé », l'État abaisse le seuil à partir duquel une embauche est possible.

Cependant, s'il s'inscrit dans la continuité des politiques de l'emploi précédentes, il en diffère néanmoins par un aspect important. Comme le souligne en 2001 un rapport d'évaluation du Commissariat Général du Plan : « L'originalité du programme [NSEJ] repose d'abord sur son objectif principal : la création d'activités répondant à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale, que le libre jeu du marché et l'action publique traditionnelle ne paraissent pas susceptibles de promouvoir dans l'immédiat. »[36] Le programme NSEJ repose sur le postulat selon lequel il existe des besoins sociaux non satisfaits (Guitton, 1999), que l'État ne peut pas prendre en charge faute de crédits et que le marché ne peut pas assurer, soit parce que la demande est collective (environnement, culture, etc.), soit parce qu'une partie des demandeurs n'est pas solvable (garde

[34] Lors d'un entretien réalisé en février 2014, un cadre de la DGEFP explique que c'est pour des raisons de communication que le nom du programme a changé. « Au début on ne parlait pas d' « emplois jeunes », mais bien de « nouveaux services, nouveaux emplois ». La presse a commencé à parler d'emplois-jeunes alors on a changé le titre du programme en « nouveaux services-emplois jeunes ».

[35] Circulaire DGEFP n°97-25 du 24 octobre 1997 relative au développement des activités pour l'emploi des jeunes. Programme « nouveaux services-nouveaux emplois ».

[36] Le Pors Anicet (président), Conseil National de l'Évaluation du Commissariat Général du Plan (2001) « Rapport de l'instance d'évaluation du programme "Nouveaux services-emplois jeunes" dans le champ jeunesse et sports », *La documentation Française*, Octobre.

d'enfants, aide aux personnes âgées dépendantes, etc.) et que l'activité n'est pas assez lucrative. Ainsi, le « contrat aidé » vient financer la création de « nouveaux services », de « nouveaux emplois » marchands portés par le secteur non lucratif (associatif, collectivités territoriales, administration). L'objectif est d'« enrichir le contenu en emploi de la croissance » pour amplifier le processus spontané de création d'emploi (Guitton, 1999).

Avec cet aspect, le programme NSEJ gagne sa spécificité par rapport aux politiques de l'emploi précédentes en ce qu'il n'est pas seulement dans une logique sociale de « contrat aidé », dans laquelle s'inscrivent les politiques que nous avons évoquées précédemment, mais dans une logique économique d'« activité aidée ». Il ne s'agit pas seulement, pour les pouvoirs publics, de financer un poste mais de soutenir la création de nouvelles activités. Comme l'indiquait le nom initial du dispositif, la volonté politique était de créer de « nouveaux services » et de « nouveaux emplois ». La logique d'intervention change, la puissance publique n'agit pas seulement sur les postes, mais « sur l'activité des entreprises associatives » (Hély, 2009).

Cette distinction entre nouveaux services et nouveaux emplois va se retrouver au sein de l'administration, comme l'explique Richard Sabaté[37] qui travaillait à l'époque sur le programme NSEJ au sein de la DGEFP :

> *« Au sein de la DGEFP on a bien cette logique différente avec deux missions [différentes au sein du service]. Une mission sur l'insertion par l'activité économique (IAE), sur le contrat aidé. C'est une logique d'aide à un public en difficulté. Mais avec les emplois-jeunes […] on n'était pas dans cette logique d'aide des personnes en difficultés, mais de créer de l'activité. »* (Richard Sabaté, fonctionnaire à la DGEFP)

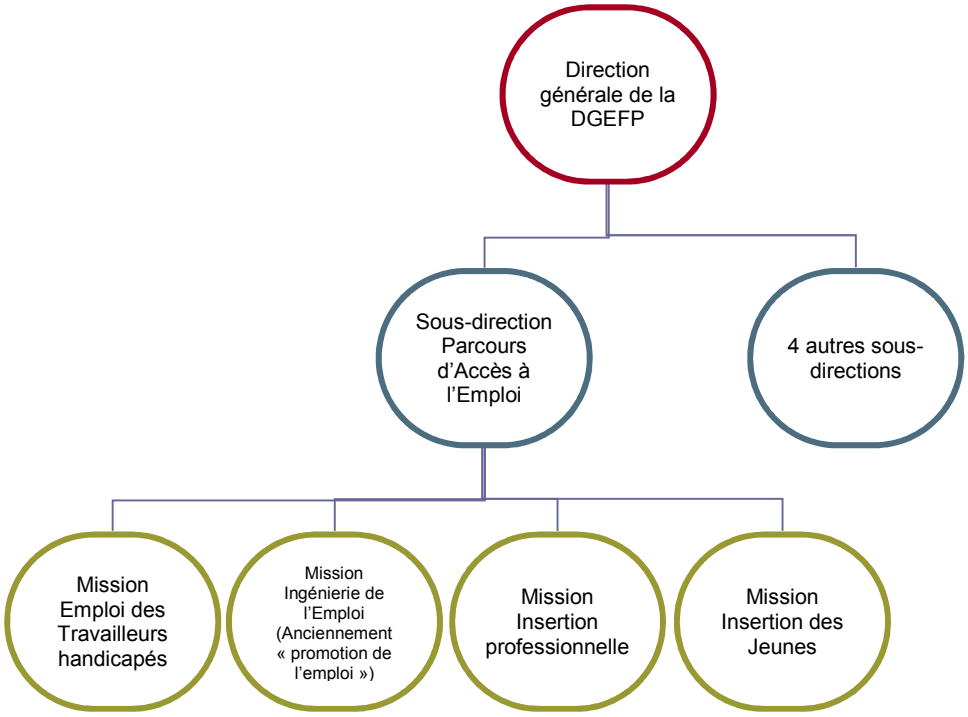
Si la dimension « contrat aidé » n'a pas complètement disparu, puisque comme le rappelle Richard Sabaté, « il fallait 20% de jeunes non qualifiés », la mission de la DGEFP qui va s'occuper de ce programme n'est pas celle en charge de l'insertion mais de la « promotion de l'emploi » (voir document 2). Richard Sabaté explique :

[37] Entretien réalisé avec Richard Sabaté, février 2014.

« Nous sommes devenus par la suite « mission ingénierie de l'emploi » et notre objectif c'est de créer de l'emploi ». (Richard Sabaté, fonctionnaire à la DGEFP)

Nous retrouvons, dans la mission de la DGEFP à qui est confié le programme, cette logique d' « activité aidée » : celle-ci ayant pour objectif prioritaire de soutenir la création d'emplois et non pas l'insertion de publics en difficulté.

Document 2. Présentation de la structuration hiérarchique de la DGEFP



Pour consolider les nouvelles activités que vont alors développer les associations, le gouvernement va prévoir des crédits annexes aux contrats aidés. Richard Sabaté explique :

« Le programme NSEJ intervenait sur deux volets : le financement des postes des jeunes et, c'était très nouveau à l'époque, on avait 1% pour financer des consultants pour aider les directions départementales du travail à analyser les projets de création d'activité. On avait 1% du budget d'un programme de quelques milliards, ce qui faisait pas mal

> *de millions [de francs. Cet argent] était à disposition des directions départementales qui pouvaient contractualiser avec des consultants pour que ceux-ci analysent les projets associatifs et les améliorent. […] Au début, en 1997, on a eu une période de sous-utilisation des crédits, il y a eu une grande réticence, mais les fonctionnaires se sont petit à petit habitués à l'utilisation de ces crédits : au début c'était pour faciliter l'émergence des projets de nouveaux services et petit à petit on a dit aux directions départementales d'utiliser ces crédits pour la pérennisation des emplois. »* (Richard Sabaté, fonctionnaire à la DGEFP)

Si le déploiement de ce type de crédit d'ingénierie pour réaliser de l' « accompagnement » des structures bénéficiaires n'est pas nouveau dans le cadre de la politique de l'emploi, un ancien conseiller de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque explique que leur « niveau »[38] l'est. Plusieurs dizaines de millions d'euros vont être mobilisés et vont avoir des effets significatifs et structurants. : c'est bien là que réside l'origine du DLA.

II. Naissance du DLA

Dans cette partie, c'est la création du dispositif qui nous intéressera : il s'agira pour nous d'y étudier le rôle des administrations mais aussi des fonctionnaires. Comment passe-t-on de l'ingénierie proposée dans le cadre du programme NSEJ au DLA ? Nous verrons tout d'abord que le DLA est le résultat du volontarisme de quelques hauts cadres de l'administration et quels jeux d'acteurs ont permis son émergence (1). Nous verrons ensuite que le dispositif s'inscrit dans la continuité d'expérimentations permises par le programme NSEJ et qu'il a entraîné l'autonomisation de la logique d' « activité aidée » de celle de « contrat aidé » (2).

[38] Entretien réalisé avec Jean-Marie Marx en février 2014. Il a été conseiller de Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, de 1997 à 2000.

1. La création du DLA résultat d'un volontarisme administratif

Dans cette sous-partie, nous nous intéresserons aux conditions de la naissance du DLA. Dans un premier temps, c'est l'opportunité constituée par le programme NSEJ qui nous intéressera (a), puis c'est le rôle de la DGEFP (b) et de la Caisse des Dépôts et Consignations (c) qui retiendra notre attention.

a. La création du DLA, une opportunité née de la fin du programme NSEJ

Le 20 novembre 2001, l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations signent une nouvelle convention prévoyant un soutien à la consolidation des emplois créés par le programme « Nouveaux Services – Emplois Jeunes » (NSEJ). Comme l'a déclaré la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque, il s'agissait de mettre en place un dispositif d'accompagnement afin d' « aider les associations engagées dans [le programme NESJ] à trouver, pour les activités créées, leur équilibre économique dans la durée grâce à l'apport de ressources stables tant privées que publiques. Pour ce faire, l'État demande à la Caisse de construire et diffuser une culture de gestion économique adaptée aux projets associatifs, de mobiliser des acteurs locaux pouvant contribuer à la consolidation des activités, de concevoir une méthodologie d'accompagnement des projets et d'en soutenir un nombre significatif y compris financièrement. »[39] L'objectif final étant de « consolider » les activités et de « pérenniser » l'emploi.

L'objectif de pérennisation de l'emploi fixé, les deux institutions que sont la Caisse et la DGEFP vont construire le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA). Pensé conjointement par une poignée de hauts cadres de ces services et avec le soutien politique d'Hugues Sibille[40], la circulaire DGEFP n° 2003-

[39] Déclaration de Madame Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, sur la future convention 2002-2004 entre l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations dans le cadre du Programme Nouveaux Services Emplois Jeunes, Paris, le 20 novembre 2001.

[40] Hugues Sibille est délégué interministériel à l'Innovation sociale et à l'Économie sociale de juin 1998 à octobre 2001. En 2001 il est nommé directeur des petites entreprises et de l'économie sociale au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations.

04 du 4 mars 2003 relative au pilotage du programme NSEJ va venir fixer l'objectif de création d'au moins un dispositif par département avant la fin de l'année. La circulaire n°2002-16 de la DGEFP, datée 25 mars 2002 « concernant le pilotage de la consolidation des activités Nouveaux Services Emplois Jeunes », va quant à elle donner forme au dispositif.

Comme l'explique Olivier Wickers qui était alors directeur du programme « Nouveaux Services- Nouveaux Emplois » à la DGEFP et qui deviendra sous-directeur de l'insertion et de la cohésion sociale en 2006 :

> *« La Caisse des Dépôts avait cette idée à l'origine de créer des points d'appui pour le secteur associatif, il y avait ce désir de créer un accompagnement structurel et structurant pour le secteur associatif. Dans la Caisse des Dépôts il y avait une vision philosophique de l'importance associative qui rejoignait sa mission d'intérêt général, et donc nos intérêts se sont croisés : de notre côté, nous souhaitions reconvertir nos crédits dans un accompagnement pérenne, la Caisse souhaitait installer un accompagnement elle aussi structurant et donc voilà comment la convergence de ces intérêts d'institutions de politique générale et circonstancielle à l'occasion de la fin du programme emplois jeunes ont donné le schéma DLA. »* (Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP)

À partir de 2002, des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) vont être créés dans chaque département. L'objectif de ce dispositif national est d'accompagner les associations « pour diversifier leurs ressources financières, procéder à des rapprochements, professionnaliser encore davantage leurs ressources humaines. »[41]. Depuis cette date, c'est environ 25 millions d'euros qui vont être fléchés chaque année par l'État, la Caisse, le Fond Social Européen et les collectivités locales sur le DLA. Dix ans après sa création, ce dispositif a permis à 42 000 associations représentant 530 000 emplois consolidés[42] selon l'AVISE (qui réalise l'évaluation du dispositif) de bénéficier d'un accompagnement. Notons que la France compte 180 000

[41] Entretien avec Hugues Sibille, « La voie de l'innovation sociale », Rue de l'échiquier, 2011.
[42] Avise, « Bilan de l'activité du DLA en 2012 », Édition juin 2013.

associations employeuses et environ 1,8 millions de salariés (Tchernonog, 2013).

Les « crédits annexes » prévus par le programme NSEJ vont être déployés par les services de la DGEFP et par la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans la suite de notre réflexion, nous nous attacherons à comprendre le rôle de la DGEFP dans leur mise en œuvre, puis à la spécificité qu'a apporté la Caisse sur leur orientation.

b. Le rôle de la DGEFP

Pour la DGEFP[43], le véritable enjeu du programme NSEJ, qui s'inscrit dans le versant « activité aidée », est la « professionnalisation » des associations bénéficiaires d'emplois-jeunes. L'action de l'État sur la « professionnalisation » est prévue à trois niveaux[44] (Diebol, Fleuré-Clergue, Nury-Torras & Perzold, 2002). Au niveau de la professionnalisation des jeunes, des emplois et de la structure employeur :

- « Professionnalisation des jeunes bénéficiaires du programme ». Encore une fois, nous retrouvons la logique de contrat aidé, la DGEFP souhaite, comme par le passé, agir sur les questions d'insertion des jeunes sur le marché du travail et sur leurs qualifications.

- « La professionnalisation des métiers en émergence » s'inscrit davantage dans ce que nous avons repéré comme étant une logique « d'activité aidée ». Les activités créées par le programme NSEJ étaient forcément nouvelles dans leurs contenus professionnels, la volonté de la circulaire était d'agir sur la structuration de ces nouveaux métiers.

- Enfin, la « professionnalisation des structures-employeuses ». L'arrivée des contrats emplois-jeunes transforme l'organisation des

[43] Circulaire DGEFP n°97-25 du 24 octobre 1997 relative au développement des activités pour l'emploi des jeunes. Programme « nouveaux services-nouveaux emplois ».
[44] Circulaire DGEFP n°98-17 du 16 avril 1998 relative à la professionnalisation des activités développées dans le cadre du programme « Nouveaux services, nouveaux emplois ».

associations et nécessite de repenser le modèle économique de la structure en prévision de la fin du contrat aidé. C'est ce qu'explique Jean-Marie Marx, à l'époque conseiller de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité : « *L'objectif des crédits [annexes] c'était de pérenniser les emplois au-delà des cinq années des aides de l'État. On était sur cinq années d'aides importantes et il fallait que petit à petit on essaye de solvabiliser l'emploi. […] Pour mettre toutes les chances du côté de l'employeur, on s'est dit qu'il fallait accompagner les structures associatives dans cette démarche, car souvent c'était de toutes petites structures associatives qui ont créé de l'emploi […] C'était à la fois de l'aide au montage de projet puis ensuite au cours du projet des crédits qui devaient permettre de se poser toutes les bonnes questions pour pérenniser.* » (Jean-Marie Marx, ancien conseiller de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité)[45]

Cette dimension de la professionnalisation, au sens de la « pérennisation » de la structure porteuse, est cependant relativement peu présente dans les circulaires de la DGEFP. C'est en effet la Caisse qui a joué un rôle fondamental dans le portage de cet aspect.

Pour remplir ces missions de « professionnalisation », la DGEFP va mettre en place une cellule nationale interministérielle et interinstitutionnelle à partir de 1998 qui se décline dans chaque région par des plateformes régionales de professionnalisation constituées par chaque préfet et la DRTEFP. Ces lieux de réflexion doivent apporter un appui aux porteurs de projets locaux dans la logique de professionnalisation évoquée précédemment : cet appui prend la forme d'une « convention de promotion de l'emploi » qui ouvre « un droit de tirage [auprès de consultants conventionnés] au bénéfice du porteur de projet »[46]. Mais, comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport annuel de 2001, l'animation de ce dispositif « s'est essoufflée rapidement » et les actions de partenariat menées avec les collectivités territoriales et le réseau associatif « ont connu des résultats limités »[47]. Les crédits annexes délégués sont diversement utilisés selon les territoires. Ce modèle

[45] Entretien avec Jean-Marie Marx, février 2014.
[46] Annexes de la circulaire DGEFP n°97-25 du 24 octobre 1997 relative au développement des activités pour l'emploi des jeunes. Programme « nouveaux services-nouveaux emplois », Fiche n°2 « Aides aux projets ».
[47] Cour des comptes, « Les emplois jeunes », Rapport public annuel 2001, p.71-98.

d'intervention basé sur les services administratifs régionaux et départementaux de la DGEFP est jugé peu adapté pour une bonne réception par le monde associatif, ces services ayant des effets limités.

c. Le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations

La Caisse des Dépôts et Consignations va avoir un rôle central dans cette politique de « professionnalisation ». En raison de sa culture économique résultant de ses activités financières, son intérêt va toutefois se focaliser sur l'aspect « professionnalisation de la structure employeuse », de la « pérennisation de leurs activités ». Ainsi, une convention est signée en 1997 entre l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations pour « renforcer la dimension économique des projets », « contribuer à créer l'environnement technique de la pérennisation » et contribuer « à créer les outils financiers adaptés à l'économie de ces projets, grâce à la mobilisation des institutions financières traditionnelles »[48]. Cette feuille de route signée par Martine Aubry (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité) et Dominique Strauss Kahn (Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) avec Philippe Lagayette (directeur général de la CDC), va entraîner la mobilisation des services déconcentrés de l'État (DRTEFP et DDTEFP) en partenariat avec les directions régionales de la Caisse. Les crédits annexes au programme NSEJ vont être identifiés par les acteurs comme des « crédits d'ingénierie », c'est-à-dire permettant un accompagnement sous forme de prestation réalisée par un consultant.

En 1997, quand la Caisse signe une convention avec l'État pour participer à la pérennisation de l'activité créée par les associations, elle n'est pas complètement novice dans le champ associatif. La Caisse était notamment investie sur le versant financier du champ associatif qu'elle abordait dans le cadre de sa mission économie sociale et vie associative – créée à l'époque de la direction de Robert Lion (1982-1992). En 1997, elle est donc déjà un acteur influant des politiques publiques de soutien aux associations et à la création d'entreprises. Elle est aussi un soutien important aux politiques publiques de l'Insertion par l'Activité Économique (IAE). Pour cette dernière mission, elle

[48] Convention cadre pour l'emploi signée entre l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations, 1997.

s'appuie notamment sur le réseau France Active, qui soutient et propose des financements aux structures de l'ESS, dont les fonds territoriaux sont les maîtres d'œuvre. Cette relation privilégiée permettra aux fonds territoriaux France Active d'avoir un rôle non négligeable dans le développement de l'accompagnement à la pérennisation des « nouveaux services ».
Par ailleurs, la Caisse n'est pas complètement novice sur le champ de l'accompagnement. Depuis 1989, elle développe un axe sur l'Insertion par l'Activité Économique, puis crée en 1994, à la demande du Premier Ministre de l'époque, Édouard Balladur, un programme « PME-emploi » qui a pour mission de soutenir l'entreprenariat.

Suite à la convention de 1997 entre l'État et la Caisse, cette dernière participe localement au système de professionnalisation mis en place par la DGEFP[49] mais décline aussi des partenariats avec les grandes fédérations et réseaux associatifs comme l'UNIOPSS[50] ou le CELAVAR[51], ou encore des organisations parapubliques. Or, comme l'explique Adelphe de Taxis du Poët, à l'époque en charge du programme « développement urbain » et qui sera responsable du pôle économie sociale à la Caisse dans les années 2000 :

> *« En 1998-1999, on se dit que [l'organisation mise en place par l'État] n'est pas la meilleure façon de faire, on avait également fait le constat que l'État avait, quand il avait lancé les emplois-jeunes, donné des subventions aux associations qui embauchaient des jeunes, mais en même temps avait mis en place des crédits d'ingénierie. Sauf qu'il l'avait fait en passant une sorte d'appel d'offre, que les préfets avaient*

[49] Dans le compte rendu du comité de pilotage de l'accord-cadre État/CDC « Nouveaux Services, Nouveaux Emplois » du 3 avril 1998, réalisé par la Caisse des Dépôts à Paris le 14 mai 1998, on apprend que dès 1998 est décidé un suivi du monde d'action conjoint État-CDC au niveau national et au niveau régional (entre les directions régionales de la CDC, les DRTEPF et les DDTEFP) « d'inciter ces acteurs à se doter d'un cadre formel », que les crédits d'ingénierie soient mobilisés sur la « base d'une sélection de projet établie par les DDTE, que le cofinancement est de vigueur, et que l'objectif du dispositif « est de favoriser le montage de projets de création de nouvelles activités de services et la constitution de compétences techniques d'aide au montage de projets. Il ne s'agit donc pas d'un programme d'animation du territoire ».
[50] Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.
[51] Comité d'Étude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale.

géré au niveau de chacun des territoires. […] En gros, ont répondu un certain nombre de cabinets, qui avaient ensuite constitué une liste de cabinets que les associations pouvaient aller voir. Le constat qu'on avait fait est que, pour le coup, les cabinets en question vendaient leur savoir-faire, mais ne répondaient pas forcément aux besoins des associations. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Le système mis en place par la DGEFP pour « professionnaliser » les associations bénéficiaires du programme NSEJ sert même de contre-exemple à la Caisse.

« On a voulu prendre le contre-pied en disant : il faut d'abord partir des besoins, pas forcément des besoins tels que les associations les définissent elles-mêmes, car encore une fois un train peut en cacher un autre et un problème de trésorerie peut cacher beaucoup d'autres problèmes, et il faut donc commencer par avoir une démarche de diagnostic des besoins. Et une fois qu'on a fait le diagnostic des besoins il faut définir avec l'association le cahier des charges pour y répondre et ensuite aller chercher la compétence là où elle existe. C'était ça l'idée au début. Il faut simplement repartir des besoins et non pas de ce que peuvent vendre les cabinets de conseil, qui de toute façon ne vendent que ce qu'ils savent faire. À partir de là, il y avait une autre dimension qu'on avait fortement voulue, c'était de se dire, "on ne va pas créer un nouveau réseau" et "on ne va pas créer de nouvelles associations dédiées à ça, on va plutôt s'appuyer sur ce qui existe sur le territoire" dans le monde associatif ou dans le monde non lucratif, on va s'appuyer sur des acteurs déjà existants, quitte à voir ensuite comment on peut les qualifier. La première phase, c'est une phase très volontariste de la part de la Caisse. » (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Ainsi, le dispositif mis en place par la circulaire DGEFP du 24 octobre 1997 ayant eu peu d'effets, la Caisse prend l'initiative de soutenir et de développer une démarche, de « pérennisation des activités », « partant des besoins ». Adelphe de Taxis du Poët poursuit :

> *« Quand on discute avec l'État à l'époque ils nous disent « Si vous voulez le faire faites-le, mais nous ça ne nous intéresse pas ». Donc on a une première phase où on dit qu'on va mettre en place une démarche assez construite, avec des diagnostics de territoire, on avait donné de l'argent aux directions régionales de la Caisse pour qu'elles puissent construire des diagnostics de territoire, on s'en est fait quelques-uns, mais bon… pas énormément. »* (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Si la convention signée par la Caisse avec l'État fixe des objectifs de « professionnalisation » des associations bénéficiaires du programme NSEJ, la Caisse bénéficie d'une autonomie quant à la mise en œuvre de ses objectifs. Ainsi, la Caisse va, dans certains territoires, expérimenter une mise en œuvre des crédits d'ingénierie qu'elle flèche sur cette mission, différente de celle mise en place par la DGEFP.

2. La mise en forme de l'action : le passage de NSEJ au DLA

Dans cette partie nous verrons dans un premier temps que des « expériences fondatrices » ont servi d'appui à l'émergence du dispositif (a) et à son développement (b), et que cela est révélateur d'une nouvelle logique d'action pour l'État (c), qui relève elle-même d'une autonomisation de la logique d'activité (d).

a. Les « hauts-lieux » : les expériences fondatrices du DLA

Le territoire de la région Nord-Pas-de-Calais (NPDC) a été particulièrement dynamique dans la déclinaison de la convention de 1997. Ce dynamisme tient, en particulier, à des spécificités politiques. À cette époque, Martine Aubry qui, en plus d'être la ministre porteuse du programme NSEJ, avait été élue députée et adjointe à la ville de Lille, avait un intérêt politique fort à la réussite de sa politique publique dans son propre fief électoral. Par ailleurs, la Région NPDC était à l'époque présidée par Marie-Christine Blandin, écologiste très favorable au développement des « emplois de proximité », ces « nouveaux services » qu'ont permis de créer le programme NSEJ. Ce terreau politique favorable va permettre à des organisations de prendre en main les crédits d'ingénierie.

Ainsi, à Lille et dans son agglomération, la Caisse et les services de l'État, avec le soutien de la Région, vont confier les crédits d'ingénierie au Comité de Bassin d'Emploi (CBE) de Lille. Comme l'écrit Stéphane Acquette, à l'époque chargé de mission au sein de la Caisse NPDC, les crédits d'ingénierie sont délégués au CBE de Lille « pour prescrire aux associations demandeuses un accompagnement économique et financier pour consolider leur activité et pérenniser les emplois correspondants »[52]. Si les administrations gestionnaires des crédits d'ingénierie ne mettent pas directement en œuvre, elles ont un rôle de maître d'ouvrage et confient la mise en œuvre au CBE de Lille. Stéphane Acquette lors d'un entretien[53], explique ce choix :

> *« À la Caisse des Dépôts, de par nos activités, on est plutôt des grossistes, […] on est plutôt à essayer de structurer un réseau de distribution qui lui-même s'adresse aux porteurs de projets. […] On n'avait pas du tout, à l'époque, la prétention et l'expérience de bien cerner les besoins des associations, de faire un diagnostic complet, d'aboutir à un cahier des charges qui derrière permet de mobiliser les crédits d'ingénierie et réaliser l'accompagnement. »* (Stéphane Acquette, CDC NPDC)

S'ajoute à cette culture de délégation de services, que porte la Caisse, le fait que, selon Stéphane Acquette, la Région NPDC avait « développé une politique de contractualisation avec des territoires ». À cette époque, en 1997-1998, les collectivités territoriales n'avaient pas encore vu leur autonomie financière renforcée par l'Acte II de la décentralisation (2002-2004), cependant le volontarisme politique de la Région NPDC s'est traduit par le développement des Comités de Bassin d'Emploi et la prise en charge de la question du développement de l'activité économique par la collectivité territoriale. Cet exemple montre les débuts de la territorialisation de la question de l'emploi : l'État n'est plus le seul acteur de la définition des problèmes publics (Thoenig & Duran, 1996). Si l'État est pourvoyeur de

[52] Tribune écrite par Stéphane Acquette dans *Plus pour l'emploi*, n°10, juillet 2002, bulletin du comité de bassin d'emploi de Lille.
[53] Entretien téléphonique avec Stéphane Acquette, janvier 2014.

l'impulsion politique nationale, au niveau local, ce sont les collectivités locales et la Caisse régionale qui en ont été moteurs dans sa déclinaison et ses modalités.

Ces deux spécificités, la culture de recours à la prestation de service de la Caisse et les prémices de la territorialisation des politiques publiques dans cette région, vont permettre de mettre en place le dispositif d'accompagnement à la pérennisation des activités des associations bénéficiant du programme NSEJ. Rapidement, le CBE de Roubaix va prendre en charge la mise en place des crédits d'ingénierie NSEJ sur son territoire et en 2000 c'est l'ensemble de la région qui est couverte par des structures porteuses mettant en œuvre les crédits d'ingénierie et proposant des accompagnements aux associations. Dans le Dunkerquois, c'est le réseau France Active, qui travaillait alors avec la Caisse sur les politiques relatives à l'insertion par l'activité économique (IAE) en faisant notamment de la garantie d'emprunts pour les créateurs d'entreprise, qui va être mobilisé. S'opère alors un glissement relatif à l'ambiguïté existante entre la logique de « contrat aidé » et d' « activité aidée » concernant l'utilisation des crédits d'ingénierie. Avec le développement de la logique de territorialisation du dispositif, le soutien à l'« activité » s'autonomise du contrat aidé. Stéphane Acquette explique :

> *« Finalement on parle de plus en plus de l'activité et un peu moins du type de contrat qui est utilisé pour faire de l'insertion ».* (Stéphane Acquette, CDC NPDC)

Concrètement, sur le terrain, les financeurs des dispositifs d'accompagnement délèguent les crédits d'ingénierie aux structures qui vont les utiliser pour recevoir les associations, qu'elles soient ou non créatrices d'un emploi-jeune, pour faire avec eux un diagnostic et commander des prestations à des professionnels de l'accompagnement pour répondre aux besoins identifiés.

L'expérimentation du Nord-Pas-de-Calais et celles d'autres départements vont servir de « hauts-lieux » (Micoud, 1991). Ces lieux figurent « l'avènement d'un nouvel espace interprétatif, et (ou) le rendant possible » (p.11). Ces expériences sont des « lieux pour l'exemple » (p.12), des « lieux

exemplaires ». Ceux-ci sont « construits pour signifier la possibilité d'un avenir différent, [ils sont] là pour montrer sur le mode de la préfiguration ou de la prophétie que ce qui n'existe encore nulle part ailleurs a commencé à s'incarner ici. ». Ces lieux exemplaires suggèrent, portent en eux l'exemple qui va permettre de construire le dispositif national.

b. Le développement du dispositif

La mise en place du DLA va être menée au pas de charge. Pour démarrer le dispositif, la Caisse et la DGEFP vont conventionner avec le réseau France Active, « véritable bras armé de la Caisse » selon un fonctionnaire de la DGEFP, lequel est fort de son expérience sur les questions économiques et financières des PME et de l'IAE, et va servir de base au déploiement du dispositif, les fonds locaux servant de structure porteuse du dispositif. Le DLA va aussi se construire, comme c'est le cas à Paris, sur les cellules de proximité qui existaient dans les quartiers politiques de la ville.

En 2002, dans chaque département, les DDTEFP (Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) sont censées réaliser des diagnostics territoriaux préfigurant le déploiement du dispositif et début 2003, une trentaine de dispositifs sont opérationnels. La circulaire du 4 mars 2003 vient réaffirmer la volonté de l'administration. Comme explique Adelphe de Taxis du Poët :

> *« À ce moment-là, on arrive en 2003 [...] et ce qui était une démarche purement volontaire de la Caisse est devenu du jour au lendemain une injonction de l'État. […] Ça devient une circulaire, ça devient une obligation, sauf qu'entre temps, l'État gèle les dépenses pendant cinq mois et l'obligation que l'État avait fixée c'était qu'en fin d'année de toute façon il fallait un DLA par département. Donc on se trouve entre mai/juin et octobre, à ne rien pouvoir faire parce que pas d'argent […] et ensuite on a dû en trois mois… Je vous dis ça, car ça a eu des incidences sur la suite : en trois mois il a fallu qu'on installe un DLA par département avec une procédure d'appel d'offre. Ça s'est fait sans aucune concertation avec le monde associatif. »* (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Ainsi, début 2004, l'ensemble du territoire national est couvert par le DLA.

c. Une logique territoriale et partenariale

Le soutien de la DGEFP et la généralisation du modèle développé par la Caisse ne sont pas sans conséquence sur les services de l'État. Comme l'écrit Catherine Barbaroux, alors déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, dans la circulaire du 25 mars 2002 adressée à ses services déconcentrés :

> « Il est clair que ce programme participe de la territorialisation accrue de nos politiques et contribue, pour vous et vos équipes, à accroître le dialogue déjà noué avec les acteurs locaux, en vue de participer activement au développement local et à la cohésion sociale. Il ravive également l'interministérialité si nécessaire à une approche concertée, et globale, des enjeux contemporains.
> Nos métiers – en même temps que ceux des porteurs de projets NSEJ – sont profondément interpellés et souvent modifiés par les exigences d'un programme dont je ne méconnais pas les charges qu'il fait peser sur vos services. L'objectif des partenariats noués au niveau national est de multiplier les appuis que vous pouvez solliciter. »[54]

La création du DLA sur un modèle territorial, induisant de nécessaires partenariats avec la Caisse mais aussi, et c'est nouveau, quasi-automatiquement avec les collectivités locales, est précurseur des transformations qui toucheront l'État dans les années à venir. Olivier Wickers témoigne :

> *« La Caisse était très désireuse que les collectivités locales s'engagent, à la fois parce que ça apportait des fonds supplémentaires, ça permettait à la Caisse de se désengager et ensuite car ça fait partie de sa philosophie d'intervention. […] Le système devait être naturellement ouvert, actif, on disait bien aux services de l'État : vous associez les collectivités locales, mais ce n'était pas une condition consubstantielle de la création d'un DLA, d'ailleurs sinon*

[54] Circulaire du 25 mars 2002, *Pilotage de la consolidation des activités Nouveaux Services Emplois Jeunes*, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

il n'y aurait pas 114 DLA, il y en aurait même eu zéro je pense. On serait encore à attendre que le Conseil Général délibère, la Région aussi… On a créé le mouvement, imposé l'outil, en se disant que les collectivités rejoindraient le mouvement une fois que le DLA aurait fait ses preuves ou certaines viendraient très tôt et paieraient pour voir, mais il ne fallait surtout pas en faire une condition préalable. »
(Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP)

Cet extrait d'entretien montre que la « philosophie d'intervention » de la Caisse est partagée par les services de l'État. Dans une logique partenariale, l'État va participer à faire mouvement même s'il se pense toujours comme l'acteur central, moteur, la construction du DLA témoigne d'une mutation de l'action de l'État. Cela ne sera pas sans conséquence pour les services de la DDTEFP et de la DRTEFP.

L'État et ses services déconcentrés, sur cette politique publique, ne sont plus seuls maîtres à bord[55]. « L'État conserve encore bien des prérogatives et des

[55] Les pratiques et la culture des services locaux doivent changer avec l'arrivée du DLA. Comme l'explique un responsable de l'AVISE de l'époque ayant participé au montage des premiers DLA :
« Pour moi il y a clairement un avant et un après DLA dans la manière dont l'État, […] principalement du coté ministère de l'Emploi, construisait, ou en tout cas mettait en œuvre sa politique publique. […] La dimension territoriale était super présente. Aujourd'hui on n'arrête pas de parler de "partenariat", "partenariat"… mais dans les faits quand tu regardes comment ça se passe, et le DLA aussi est pour moi le premier vrai dispositif qui a permis d'ancrer ça dans la culture des agents de l'État. […] Donc avec ce partenariat, ce qui a été très mal vécu par un certain nombre de personnes dans les directions régionales et départementales du travail et de l'emploi. Ça a été très mal vécu, car quelque part on leur enlevait leur maîtrise. Avant c'était "Je suis l'État, je fixe le cap d'une politique", donc j'écris une circulaire 2002, 2003 qui précise un peu plus comment mettre en place concrètement les DLA, mais après je laisse des zones de flou énorme, du vide, sur comment on s'organise, qui doit composer quoi, comment ça fonctionne, comment se joue le comité de pilotage […]. Et c'est le principe de l'État, quand tu regardes les politiques publiques aujourd'hui, c'est beaucoup comme ça et dans les collectivités aussi. Tu dis, je donne les grandes lignes, je laisse une énorme zone de vide, et c'est là que je laisse le partenariat agir. "Donc je vous laisse vous, partenaires, vous mettre d'accord, je ne prends pas part, je ne prends aucun risque, je vous rejette le bébé et vous en faite, je vous laisse faire ce que vous voulez, je vous laisse en bonne intelligence collective, sauf qu'à la fin c'est moi qui valide". Et c'est ça aussi qu'il faut lire dans l'évolution de la politique publique, des modalités de mise en œuvre des politiques publiques, et le DLA a été vraiment le premier à intégrer cette logique de partenariat. » (Ancien salarié de l'AVISE)

attributions particulières qui empêchent de le considérer comme un partenaire comme les autres » (Damon, 2009), mais bien que « partenaire particulier » il a nécessité de composer avec ses partenaires. Si les services locaux de la DGEFP avaient déjà l'occasion de travailler en partenariat avec les Régions sur les questions de « formation professionnelle » dont ils avaient la compétence, il ne s'agit plus de financer en partenariat une structure autonome, mais de réaliser un co-pilotage. Avec le DLA, l'État partage avec ses partenaires l'orientation de sa politique publique.

Par le biais du DLA, et toute proportion gardée, nous pouvons observer une inclinaison des pratiques de l'administration. Entrée par l'« activité » dans le monde associatif et sous l'influence des pratiques de la Caisse, la DGEFP a intégré une dimension territoriale-partenariale de l'action publique sur les territoires. Dit autrement, « la gestion centralisée du local laissant progressivement place à un gouvernement négocié des territoires. » (Epstein, 2005)

d. La logique d'activité aidée et son autonomisation

Le DLA s'inscrit pleinement dans la continuité des politiques de l'emploi menées par l'État depuis la fin du plein emploi. Ce dispositif est le résultat d'un processus de dissociation entre « la logique de contrat aidé », axée sur le social, l'insertion, et « la logique d'activité aidée », axée sur le soutien à l'économie. Pour ses concepteurs, le dispositif s'inscrit clairement dans cette seconde logique.

En 2002, avec le changement de gouvernement, le programme NSEJ est progressivement arrêté. La politique de l'emploi poursuivie par les gouvernements qui suivront crée de nouveaux contrats aidés pour le secteur non marchand : les « contrats d'avenir », les « contrats d'accompagnement vers l'emploi », les « emplois d'avenir » ou encore les Services Civiques (voir document 1 : les principaux « contrats aidés » à destination des jeunes). Comme l'expliquent Gomel et Schmidt (2006) : « la logique économique est absente d'une instruction qui s'intéresse essentiellement à la capacité de l'association à encadrer les personnes « en insertion » qu'elle se propose d'accueillir ». Ces contrats aidés sont tournés exclusivement vers les personnes en difficulté (avec une obligation ou non de formation) et renouent

avec les logiques précédant le programme NSEJ avec des effets des structurants puisque la Cour des comptes considère qu'en 2010 près de 280 000 personnes étaient en contrat aidé dans le monde associatif[56].

Cependant, en 2002, malgré la réorientation des politiques de l'emploi, les anciens crédits annexes au programme NSEJ ne s'arrêtent pas, mais sont transférés sur le nouveau dispositif. La logique d'activité aidée va s'institutionnaliser et s'autonomiser de la logique de contrat aidé. Le soutien à l'activité des associations est dorénavant une ressource autonome, permanente qui, comme nous l'avons vu précédemment, n'est plus l'apanage de l'État, mais est gérée territorialement par une pluralité de « pilotes ». Qui plus est, pour bénéficier d'un soutien à l'activité, il ne sera plus nécessaire d'être automatiquement bénéficiaire d'un contrat aidé. Le passage d'une logique de « contrat aidé » à une logique d' « activité aidée » n'est pas neutre. Adelphe de Taxis du Poët témoigne de la philosophie d'action induite dans ce dispositif :

> *« L'idée c'était avant tout de se dire qu'il y a besoin d'une mutation du modèle économique des associations. »* (Adelphe de Taxis du Poët, CDC)

Olivier Wickers explique lui aussi :

> *« Ce qui était la base c'était effectivement que les DLA devaient réfléchir particulièrement à ces sujets d'hybridation de ressources, de développement de ressources nouvelles. Il y avait cette idée de consolidation économique qui était dans l'air, surtout qu'on sortait du programme emplois-jeunes où l'aide de l'État disparaissant, il fallait que les associations développent des recettes nouvelles. Donc ça c'était présent dans les schémas et dans la littérature. Mais en même temps on voulait aussi que les DLA puissent accompagner des évolutions stratégiques que les réseaux auraient prescrites, au titre de leur vision stratégique qui ne regardait qu'eux, et on voulait éviter*

[56] « Les contrats aidés occupent fin 2010 près de 350 000 personnes dont les quatre cinquième dans le secteur non marchand », Cour des comptes, « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi », octobre 2011, p. 135.

que ça soit l'instrument local de restructuration imposé par des financeurs. On souhaitait que ça soit vraiment un outil d'appui à des stratégies associatives et évidemment qui rencontre l'intérêt de leurs financeurs. » (Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP)

Plus explicite, Stéphane Acquette nous dit :

« L'association sait bien que les aides de l'État ne sont pas éternelles, et qu'à un moment donné il faut qu'il y ait un effet de ciseau, c'est-à-dire qu'au fur et à mesure que les subventions de l'État vont baisser sur le poste emploi-jeune. Il faut que derrière il y ait de l'activité marchande [...] qui vienne progressivement prendre la part de la subvention que l'État donnait, et c'est grâce à cette activité marchande que l'emploi pourra être porté » (Stéphane Acquette, CDC NPDC)

L'objectif ayant mené à la création du DLA est d'adapter des associations au retrait de l'État, aux mutations de leur environnement. Nous sommes face à un État qui d'une part se désengage des contrats aidés, mais s'engage par ailleurs par le biais d'un accompagnement de l'activité des associations afin de les adapter à leur nouvel environnement.

Conclusion du premier chapitre

Dans ce chapitre, nous avons vu que le monde associatif a été marqué par une dynamique de salarisation corrélative au développement du chômage. Faisant face à la montée de cette question sociale, l'État a apporté un important soutien au monde associatif en termes de contrats aidés. Les associations vont devenir un relais majeur des politiques de l'emploi. À la fin des années 1990, le programme « emplois-jeunes » va notamment être particulièrement important par son ampleur.

Si, à l'instar des politiques publiques de l'emploi précédentes, le programme s'inscrivait bien dans une logique de « contrat aidé », il avait aussi une spécificité : 1 % du budget total était consacré à améliorer l'activité des associations. Cette logique d'« activité aidée » se matérialisait par un soutien

en conseil aux associations pour les aider à s'adapter au développement de l'emploi et les aider à les pérenniser.
En 2002, à la fin du programme emplois-jeunes et grâce à un certain volontarisme administratif, ces crédits vont donner naissance au dispositif local d'accompagnement (DLA). Cette suite « associative » (Gomel & Schmidt, 2006) au programme NSEJ est créée sous l'impulsion de fonctionnaires de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Caisse des Dépôts et consignations (CDC). Elle vient en appui aux associations pour améliorer leur modèle économique et pérenniser l'emploi, pour résumer en un mot autochtone clé, les « professionnaliser ».

Explorer l'histoire de ce dispositif nous a permis d'observer la montée en puissance des politiques de « contrats aidés », puis l'émergence de celles d' « activité aidée » dans laquelle s'inscrit le DLA, à destination des associations employeuses. Etablir une comparaison avec d'autres forme de soutien étatique en direction des associations nous a aussi permis d'observer un double mouvement de déclin et d'émergence qui est pour nous révélateur d'un changement important de l'engagement de l'État envers le monde associatif. D'un côté, nous observons le déclin des dispositifs d'accompagnement opérants avec pour finalité le soutien aux projets associatifs. A l'inverse, le soutien à l'emploi associatif et au projet économique des associations monte en puissance : contrairement aux dispositifs d'état dépendant du ministère en charge de la Vie Associative, le DLA apparaît comme relativement riche, ou du moins mieux doté[57]. Répondant à une volonté de l'État, le dispositif d'ingénierie a été prorogé d'année en année et sera même légitimé par la loi Hamon du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui reconnaît à son article 60, que le DLA mène une « mission d'intérêt économique général. »

Faire une comparaison entre les différents dispositifs d'accompagnement étatique permet de formuler une hypothèse sur les tendances qui traversent l'État et son engagement vis-à-vis du monde associatif. Il ne s'agit pas de dire

[57] L'enveloppe 2002 (loi de finances) est de 22 664 000 euros (148 666 094 F). En 2010, le budget total du DLA est de 25 millions d'euros. Source : Avise, *Dispositif local d'accompagnement, bilan d'activité consolidé - année 2010*, 9 mai 2011.

que l'État se « désengage » mais qu'il s'engage autrement (Hély & Moulévrier, 2013). Si nous observons bien un retrait de son engagement pour le projet émancipateur des associations, l'analyse montre un intérêt accru pour le rôle économique et la salarisation des associations. Comme l'ont écrit Bernard Gomel et Nicolas Schmidt (2006) : « le financement public d'une association se justifie de plus en plus par son économie. C'est pourtant son utilité sociale qui conduit les pouvoirs publics à s'y intéresser ». Au final, l'étude des politiques d'accompagnement montre un État qui ne s'engage pas moins, mais différemment auprès des associations.

Chapitre 2. Une politique publique déléguée

L'État s'engage à destination du monde associatif. Le chapitre précédent a permis de comprendre que l'objet de son engagement semblait se transformer, qu'il s'intéressait moins aux associations pour leur projet politique et leur impact sur le lien social que pour leur charge en emploi. Dans ce chapitre, c'est la forme que prend l'engagement de l'État à travers le DLA qui nous intéressera. Comment fonctionne le DLA ? Que nous dit-il des modalités d'action publique à destination du monde associatif ?

Si nous nous posons cette question, c'est que dans la politique publique que nous étudions, ce n'est ni l'État, ni plus largement les pouvoirs publics qui « font » directement. La réalisation de cette politique publique est déléguée à des associations : ce sont elles qui se chargent de sa mise en œuvre. Ainsi, quand les bénéficiaires du dispositif sont accompagnés, ils ne rencontrent pas un fonctionnaire, mais un-e « chargé-e-s de mission DLA ». Ce sont ces derniers, employés dans des associations, qui mettent en œuvre quotidiennement le dispositif et confient l'exécution de l'accompagnement à des consultants.

Chercher des éléments de réponse à ces questions nous amènera à nous intéresser à la structuration du DLA, à l'aborder de manière fonctionnelle. Nous verrons que le DLA est une politique publique dont la mise en œuvre est déléguée à des associations porteuses, toujours sous le contrôle des pouvoirs publics (I). Qu'elle est organisée autour des chargé-e-s de mission DLA qui travaillent dans ces associations particulières (II) et qu'elle mobilise le marché des consultants associatifs (III).

I. Une politique publique structurée dont la mise en œuvre est déléguée aux associations

Dans cette partie (I), nous nous concentrerons sur l'architecture du DLA telle qu'elle a été mise en place. Nous verrons que nous sommes face à une politique publique nationale d'accompagnement des associations ajustée à

chaque territoire, qui repose sur le principe de mise en œuvre déléguée à des structures porteuses territoriales (1). Nous verrons ensuite, à travers la description de la structuration nationale du dispositif, que si la mise en œuvre est déléguée aux associations, tout comme sa mise en cohérence, les pouvoirs publics demeurent très présents dans le dispositif (2).

1. Le « cœur du dispositif » : la délégation à une association porteuse dans chaque département

La mise en œuvre du DLA est déléguée, par le biais d'appels d'offres territoriaux publics, à des associations. Si le mode opératoire de cette politique publique repose sur une diversité de structures privées les pouvoirs publics ne s'effacent pas pour autant.

Une mise en œuvre déléguée, par appels d'offres territoriaux, aux associations

La politique publique qu'est le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) a pour mission d'accompagner les associations afin de consolider les associations et leurs emplois. Concrètement, cette politique publique se traduit par des prestations de conseil offertes à des associations dans différents secteurs. Pour réaliser cette mission « accompagnement » des associations, l'État ne va pas faire appel à ses propres services, mais va confier la mise en œuvre de cette politique publique à des acteurs privés, en l'occurrence des associations que les acteurs appellent souvent « le DLA », et que nous nommerons pour bien les distinguer, « structures porteuses » du dispositif.

Dans ces structures porteuses, des chargé-e-s de mission DLA sont employés pour mettre en œuvre le dispositif. Ils accomplissent un diagnostic qui est à la fois un premier niveau de conseil et le fondement de la justification d'attribution de droit à prestation de formation ou de conseil accomplie par des consultants spécialisés. La politique est ainsi déléguée en cascade à deux niveaux privés : l'organisme associatif de niveau départemental puis les consultants.

Concrètement, le chargé-e de mission DLA réalise le diagnostic d'une association volontaire pour bénéficier d'un accompagnement puis, quand c'est pertinent, commande une prestation afin d'aider la structure à se consolider. Il peut aussi orienter les responsables vers une formation (celle-ci est appelé dans le dispositif « DLA collectif »). Cette seconde partie de l'accompagnement est confiée à un consultant qui peut intervenir sur de nombreux aspects comme la gestion, le projet associatif, le modèle économique, la communication, etc.

Une diversité de structures porteuses

Pour choisir les opérateurs territoriaux du dispositif et leur « déléguer » la mise en œuvre du DLA, les directions régionales du ministère du Travail[58] en partenariat avec les Caisses des Dépôts et Consignations régionales lancent des appels d'offres. Les structures qui gagneront cet appel à projets seront financées pour être opérateurs du DLA départemental – ou régional le cas échéant – pour une période de trois ans. Les agents de ces « structures porteuses » territoriales seront, selon l'IGAS (Branchu & Morin, 2012, p.37) le « cœur du dispositif » : ce sont eux qui rencontreront les bénéficiaires, établiront un diagnostic de leurs besoins et commanderont une prestation sur la base d'un cahier des charges.

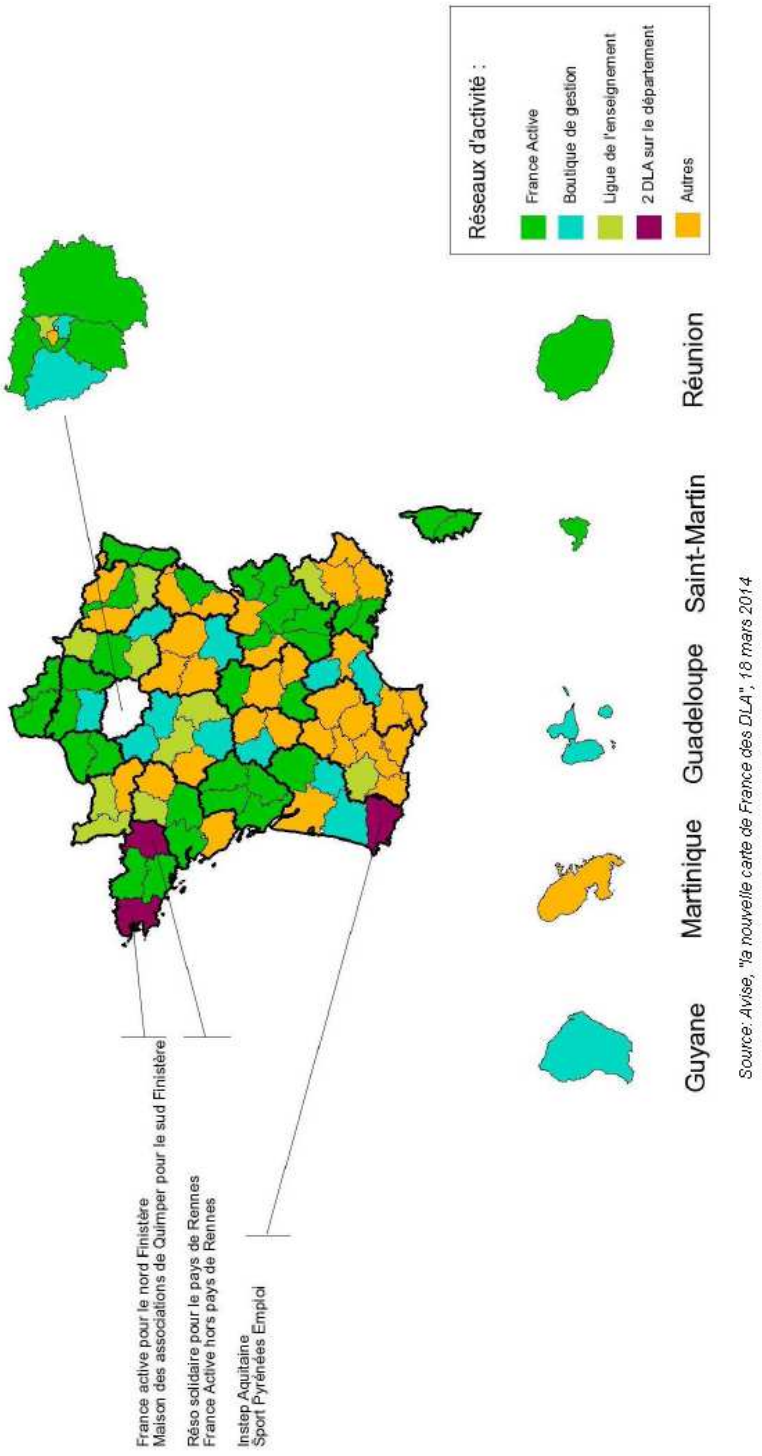
La procédure d'appel d'offres, pour confier le portage du dispositif, a pour avantage d'obtenir « une certaine diversité d'opérateurs » territoriaux (Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP). En 2013 des appels à projets ont été lancés par les DIRECCTE en collaboration avec leurs Unités Territoriales (UT) et en partenariat avec les Caisses régionales, afin de confier le portage du dispositif pour la période 2014-2016. En 2014, la délégation du DLA départemental a été confiée à 105[59] structures porteuses[60]. 36% d'entre elles

[58] Aujourd'hui Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi –DIRRECTE.
[59] Avise, « Nouvelle carte de France des DLA », 18 mars 2014.
[60] Si de manière générale le DLA est porté par une structure opératrice par département, certains territoires peuvent avoir des spécificités : certains départements peuvent avoir plusieurs structures porteuses du DLA qui se divisent le portage du DLA sur des bases territoriales ou sectorielles, à l'inverse, dans certains territoires ruraux, une même structure peut porter le DLA sur plusieurs départements.

appartiennent au réseau France Active, 14% au réseau des Boutiques de Gestion et 11% à la Ligue de l'enseignement (document 3). Les 39% restants sont des structures porteuses territoriales n'appartenant pas à l'un de ces trois grands réseaux. Cette diversité d'appartenance des structures porteuses est recherchée : il ne s'agit « *de ne pas nier le caractère territorial* », de profiter de « *l'ancrage territorial* » (Olivier Wickers, fonctionnaire DGEFP) de ces associations devenues prestataires de politiques publiques.

Ainsi, en 2013 le département de l'Ille-et-Vilaine comptait deux DLA, un sur le Pays Rennais, un second sur le reste du territoire. Dans les Pyrénées Atlantiques il existe deux DLA sur le département, mais la division est cette fois sectorielle : l'un s'occupe des structures du sport, de l'animation et du tourisme, l'autre s'occupe des structures des autres secteurs (IAE, sanitaire et social, culturel, etc.). Dernier exemple, en Drôme et en Ardèche c'est la même structure porteuse du DLA qui s'occupe des deux territoires. Ces exemples montrent que, bien que la consigne de structuration du DLA viennent du national, de la DGEFP aux DIRECCTE et de la Caisse aux Caisses Régionales, les administrations locales ont des « marges d'ouverture » dans le déploiement du dispositif.

Document 3 : Les structures porteuses de DLA départemental
Source : Avise, « Nouvelle carte de France des DLA », 18 mars 2014



Cette diversité des appartenances a des conséquences en matière de prestations accomplies. Lors des entretiens, les chargé-e-s de mission ont tendance à opposer les cultures différentes inhérentes aux réseaux auxquels appartiennent les structures porteuses. Parmi les grands réseaux, France Active (FA) est réputé avoir une approche économique et financière, les boutiques de gestion (BGE) ayant une vision de l'association calquée sur l'entreprise et la Ligue de l'Enseignement une vision plus « éducation populaire », tournée davantage sur le projet associatif. Ces différences sont parfois cultivées, notamment par les têtes de réseaux, par exemple France Active et la Ligue de l'Enseignement qui possèdent une structuration spécifique, plus ou moins intégrée, pour les chargé-e-s de mission DLA de leur réseau. Si ces idéaux-types sont intéressants, car ils permettent de cartographier le champ et ainsi de le discuter, il convient cependant de les relativiser.

L'étude statistique des données des différents DLA (Document 4 : le travail différencié des structures porteuses du DLA) montre par exemple que les structures porteuses appartenant aux BGE sont plus enclines à faire des accompagnements sur le management et de la GRH. Cette thématique représente 16,6 % des accompagnements, contre seulement 8,12 % chez France Active et 6,89 % dans les structures de la Ligue de l'enseignement. Fidèle à leur réputation, les structures porteuses France Active font plus souvent (17,02 %) des accompagnements indiqués « stratégie de consolidation » que ne le font les structures de la Ligue (12,6 %) et BGE (14,76 %). Pour prendre un dernier exemple, la Ligue met plus l'accent sur la thématique « projet de la structure » (15,76 %) que ne le fait France Active (12,71 %) ou les BGE (10,83 %).
Nous constatons donc bien un écart entre les accompagnements proposés selon l'affiliation de la structure porteuse. Cela est significatif et participe à la coloration des métiers, structure le vocabulaire employé et les pratiques. Mais ce qui sépare la mise en œuvre du DLA par ces structures est moins important que ce qui les rapproche (nous aborderons ce point plus en détail dans la Partie 2). Ces quelques écarts observés mettent en exergue les ressemblances : s'il y a des spécificités, il y a dans l'ensemble une convergence dans le type de prestation commandée, selon l'affiliation de la structure porteuse.

Document 4 : Le travail différencié des structures porteuses du DLA
Sources : AVISE, ENEE, 2011-2013

Réseau porteur	FA	Ligue	BGE	Total
Autre	3,91 %	5,08 %	5,00 %	5,96 %
Changement de statut	0,67 %	1,58 %	0,37 %	0,60 %
Commercial / étude marché	3,12 %	2,49 %	2,01 %	2,55 %
Communication / NTIC	7,01 %	**3,67 %**	7,30 %	6,23 %
Comptabilité	1,61 %	3,45 %	2,73 %	2,51 %
Evaluation utilité sociale	2,63 %	1,98 %	0,35 %	1,45 %
Evolution de l'activité	4,14 %	2,71 %	3,02 %	3,88 %
Fiscalité	0,48 %	0,96 %	1,47 %	0,97 %
Gestion financière	10,06 %	9,38 %	11,02 %	9,91 %
Management / GRH	8,12 %	6,89 %	**16,60 %**	10,84 %
Mutualisation	**10,31 %**	9,83 %	**4,60 %**	7,89 %
Nouvelles conventions SIAE	0,71 %	2,66 %	0,29 %	0,78 %
Organisation interne	8,09 %	7,80 %	6,60 %	8,37 %
Projet de la structure	12,71 %	**15,76 %**	10,83 %	13,68 %
Recherche de financements	5,27 %	11,13 %	10,91 %	9,07 %
Stratégie de consolidation	**17,02 %**	12,60 %	14,76 %	12,77 %
Autres	4,15 %	2,03 %	2,14 %	2,55 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Le recours à des structures porteuses : une pratique courante des pouvoirs publics

La délégation de la mise en œuvre d'un dispositif n'est pas une pratique administrative nouvelle. Comme l'expliquait Garrigou-Lagrange (1970, p. 213), l'administration utilise fréquemment les associations comme des instruments. Dans ses travaux, Matthieu Hély (2009, p. 95) qualifie les « associations administratives » qui sont l'objet des travaux de Garrigou-Lagrange (1970) d' « entreprises associatives gestionnaires ». Ces structures, que nous pourrions qualifier de « parapubliques », sont typiques du mode de

régulation tutélaire (Enjolras, 1995) de l'après-guerre. Ces associations ont peu de marges de manœuvre vis-à-vis de leurs tutelles publiques sont des « institutions, mais à base associative » (Chauvière, 2003).

Cette définition s'applique mal aux structures porteuses du DLA : nous préférons les qualifier « d'entreprises associatives partenaires » (Hély, 2009). Ce qualificatif qui renvoie à la typologie développée par Matthieu Hély fait écho au mode de régulation « partenarial » entre pouvoirs publics et associations qui s'est développé à partir des années 1980. Alors que les « entreprises associatives gestionnaires » bénéficiaient d'un soutien financier des administrations publiques sous forme « de subvention de fonctionnement provenant des administrations centrales », dans le cadre du DLA, nous avons affaire à un « contrat » qui soumet « l'association prestataire à l'obligation de réaliser une contrepartie contre une rémunération provenant essentiellement de l'exploitation du service public. » (Hély, 2009) Pour schématiser, les structures porteuses du DLA ne sont pas « parapubliques » mais prestataires de l'administration.

2. Le pilotage local des structures porteuses

Si la mise en œuvre du dispositif est déléguée aux associations, les pouvoirs publics ne disparaissent pas pour autant du dispositif. Dans chaque structure porteuse du DLA, un « comité de pilotage » est mis en place pour faire le suivi de la mise en œuvre du dispositif. C'est ce comité qui supervise en particulier les attributions de droit à prestation de conseil pour les associations.

Le « comité de pilotage départemental » (voir document 5) est composé des financeurs locaux : l'Unité Territoriale de la DIRECCTE, la direction régionale de la CDC et des autres financeurs comme les collectivités territoriales. On trouve aussi parfois des membres non financeurs du dispositif, comme des représentants du mouvement associatif organisé (Le Mouvement Associatif, réseaux, fédérations, etc.). Les comités de pilotage sont des lieux stratégiques, politiques, c'est là que se décident et s'expriment officiellement les orientations à donner au DLA, que sont fixés les objectifs et les moyens ; c'est aussi le lieu de discussion de la contractualisation passée

entre les pilotes du DLA et la structure porteuse du dispositif. Ces structures ne sont pas sous contrôle des pilotes du dispositif : les pouvoirs publics ne s'immiscent pas dans la vie de l'association, n'interviennent pas au sein du conseil d'administration de la structure. Le comité de pilotage vise uniquement à suivre la mise en place du dispositif, à contrôler et orienter la prestation réalisée.

Document 5 : Le comité de pilotage départemental

Source : AVISE, ENEE Ressources, 2016

Composition du comité	- Financeurs locaux (unité territoriale de la DIRECCTE, DR CDC, Conseil général, et autres financeurs du département) - Au moins un représentant du mouvement associatif organisé.
Fonctionnement	- Sur les territoires où un comité de pilotage régional unique n'est pas envisageable à court terme, un comité de pilotage départemental peut être maintenu.
Objectifs	- Identifier des besoins d'accompagnement sur son territoire et les communiquer au comité de pilotage régional pour alimenter le diagnostic territorial et la stratégie partagée ; - Suivre l'activité du DLA départemental sur la base des objectifs et des financements fixés par le comité de pilotage régional ; - Contribuer à ancrer le dispositif sur son territoire en mobilisant, en appui aux pilotes régionaux, les acteurs institutionnels susceptibles de participer au pilotage et au financement du dispositif, pour renforcer sa capacité d'action.
Fréquence	- Autant que de besoin

Les pouvoirs publics sont également présents au niveau du « comité d'appui technique » (CAT). Lieu d'appui au travail du chargé-e de mission, le CAT donne son avis sur le diagnostic et les préconisations d'accompagnement des chargé-e-s de mission DLA. Composé des partenaires opérationnels du dispositif, les financeurs du dispositif y sont conviés automatiquement.

Ce qui est intéressant pour notre analyse c'est que, bien que cette politique publique soit déléguée, les services de l'État (et plus globalement des pouvoirs publics) restent présents, gardent la maîtrise du dispositif sans pour autant contrôler la structure porteuse du DLA. Ce sont eux qui fixent les grandes orientations à suivre et ils continuent à suivre l'exécution de « leur » politique publique. Comme nous allons maintenant le voir dans la structuration nationale et régionale du dispositif, l'État n'est jamais bien loin, au sommet plus qu'au centre de cette politique publique déléguée.

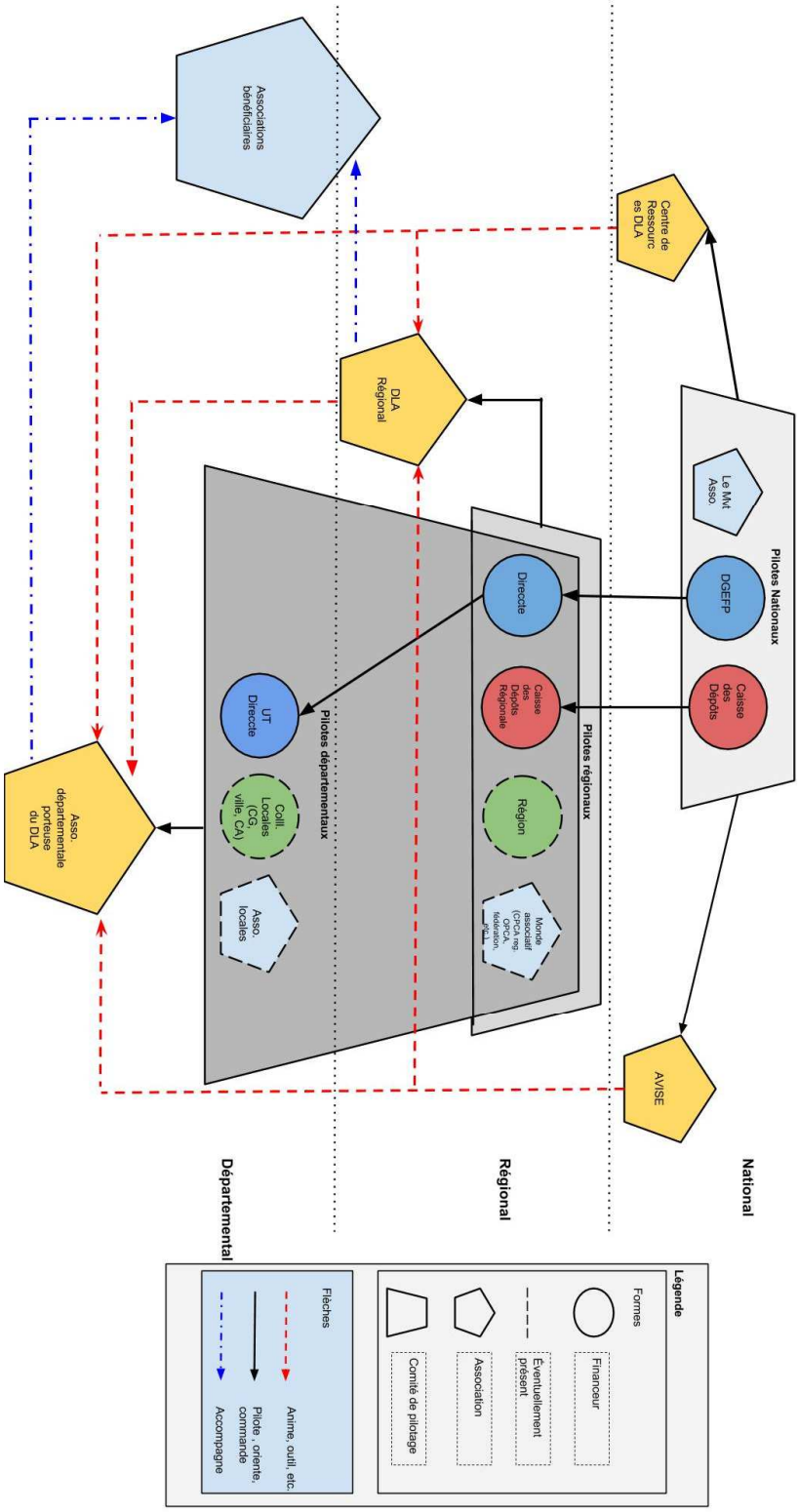
3. La structuration supra-départementale et la coordination du dispositif

Si le « cœur du dispositif » sont bien les structures territoriales qui portent et mettent en œuvre le DLA et offrent l'accompagnement, le dispositif ne se limite pas à cette délégation territoriale. L'État va aussi externaliser des fonctions de coordination de ces structures porteuses.

La délégation de ces missions va être, comme nous pouvons le voir dans le schéma suivant (document 6), structurée en fonction de l'organisation territoriale des services du ministère de l'emploi, en isomorphisme. Nous nous intéresserons ici à la structuration nationale du dispositif et à ses déclinaisons. D'abord au niveau régional (a) puis national (b).

Document 6 : Organisation générale de la politique publique DLA

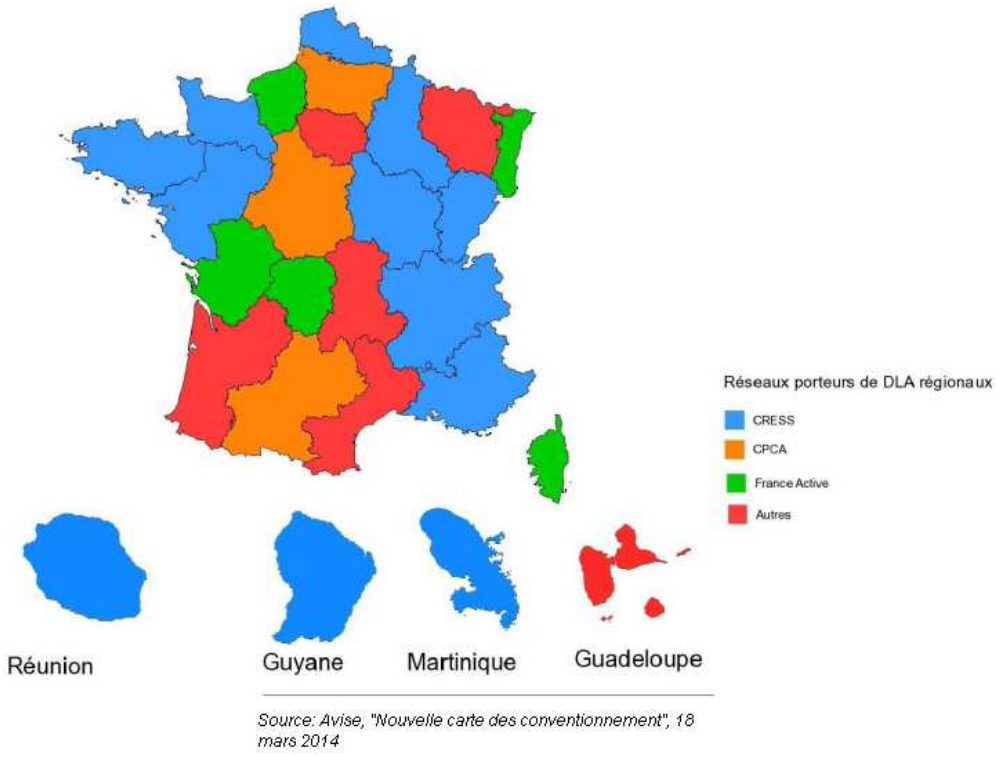
Schéma réalisé à partir des données de l'AVISE (S. Cottin-Marx)



a. Le DLA régional

Dans chaque région, les DIRECCTE et les Caisses régionales lancent des appels d'offre pour déléguer le travail de « DLA Régional » (DLAR) – parallèlement à ceux pour le portage du DLAD. En 2013 des appels à projet ont été lancés par les DIRECCTE en partenariat avec les Caisses Régionales, afin de confier le portage des DLA régionaux pour la période 2014-2016. 39 % des DLA régionaux sont portés par des Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS), 22 % par des Fonds territoriaux France Active, 13 % par la CPCA, 9 % par des Unions régionales de Boutiques de gestion (URBGE) et 22 % par d'autres structures (Document 7).

Document 7 : Les structures porteuses de DLA régionaux
Source : Avise, « Nouvelle carte de France des DLA », 18 mars 2014



Missions des DLAR : accompagner et « animer » les DLA départementaux

Comme leurs homologues départementaux, les structures qui portent le DLA régional ont une mission « opérationnelle » : elles offrent un accompagnement aux structures de l'ESS qui en sont demandeuses, mais seulement si elles sont de taille régionale.

En plus de cette mission, les DLAR ont pour mission l'animation et la coordination des DLA départementaux. Depuis la création du dispositif, les DLAR travaillent à l'harmonisation des pratiques, ils constituent un des lieux de création d'une « culture commune » aux différentes structures porteuses du dispositif. Ils réalisent notamment cette mission par le biais de rencontres régionales, appelées « inter-DLA ». Lors de ces rencontres, les chargé-e-s de mission DLA échangent sur leurs métiers, partagent leurs expériences, leurs outils : ce qui participe à l'harmonisation des métiers, limite les disparités de pratiques, participe à la cohérence du « métier DLA ».

b. Les structures nationales : le CRDLA et l'AVISE

Au niveau national nous trouvons deux types de structures. D'une part, les Centres de Ressources DLA (CRDLA) qui ont une mission d'appui sectoriel des DLA départementaux et régionaux. D'autre part, l'Agence de Valorisation des Initiatives Socio-Economiques (AVISE), qui a quant à elle une mission d'animation et d'évaluation du dispositif.

Les Centres de Ressources DLA (CRDLA)

Au niveau national, une mission d'appui et d'information sectorielle aux DLA territoriaux est confiée à des structures porteuses, ici encore des associations : elles sont appelées CRDLA. Au total, six structures portent ces missions et concernent les secteurs suivants : la Culture, l'Environnement, le Sport, le Social/médico-social/santé, l'Insertion par l'activité économique (IAE). Le sixième CRDLA est moins sectoriel que thématique et apporte un appui sur le domaine du Financement.

Les structures porteuses des CRDLA peuvent être des têtes de réseau ; c'est le cas du Sport (avec le CNOSF[61]), du Social/médico-social/santé (UNIOPSS[62]) ou encore de l'environnement (UNCPIE[63]). Dans le cas du secteur culturel, la structure porteuse est une association de référence dans le secteur (OPALE[64]). Dans le secteur de l'IAE c'est l'AVISE qui se charge de la mission d'appui. Enfin, le CRDLA thématique « Finance » a été confié à France Active qui fait référence sur le sujet.

L'Agence de Valorisation des Initiatives Socio-Economiques (AVISE)

L'Agence de Valorisation des Initiatives Socio-Economiques (AVISE) est une structure de statut associatif créée en 2002 à l'initiative de la Caisse des Dépôts et de son directeur des Partenariats en charge de la création des petites entreprises et de l'économie sociale, Hugues Sibille[65].

En 2003, la DGEFP et la Caisse confient à l'AVISE un certain nombre de missions : elle a notamment pour mission d'appuyer le pilotage du DLA, d'animer le réseau, de professionnaliser les chargés de mission DLA, d'évaluer et de mesurer l'impact du dispositif et d'enfin d'assurer le suivi administratif et financier.

L'AVISE fait figure de tête nationale du DLA. Pourtant aucun lien hiérarchique ne lie cette structure aux DLA territoriaux : ces derniers répondent de la réalisation de leurs objectifs devant leurs pilotes locaux. Néanmoins, l'AVISE va jouer un rôle non négligeable dans le dispositif : cette association va produire un grand nombre de guides de bonnes pratiques, outiller les DLA et leurs chargé-e-s de mission, faire figure de « garant » de l'organisation et du déploiement du dispositif. L'AVISE va notamment jouer un rôle de formation des chargé-e-s de mission DLA, participer à la création d'une « identité métier DLA » et donner une cohérence à l'action réalisée par

[61] Comité National Olympique et Sportif Français.
[62] Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.
[63] Union Nationale des Centres Permanents d'Initiatives pour L'Environnement.
[64] Organisation pour Projets ALternatifs d'Entreprises.
[65] Entretien avec Hugues Sibille (2011), *La voie de l'innovation sociale*, Rue de l'échiquier, Paris.

la diversité des opérateurs locaux. Mais aussi, plus largement, l'AVISE va jouer un rôle de relais des attentes des pilotes nationaux du dispositif.

Comme l'explique un fonctionnaire de la DGEFP en charge quotidiennement du DLA, passer par cet opérateur lui permet une certaine souplesse dans le gouvernement de cette politique publique déléguée :

> *« Une souplesse pour faire passer des messages. Pas besoin de faire signer, ni valider par les services administratifs. »* (Richard Sabaté, fonctionnaire DGEFP)

En passant par l'AVISE, les fonctionnaires de l'État expliquent ainsi éviter les lourdeurs du fonctionnement bureaucratique sans perdre le contrôle sur le « pilotage » du dispositif. Ils se ménagent ainsi de la « souplesse » dans le gouvernement du dispositif, conservent leurs marges d'ouverture et leur capacité à innover. L'AVISE sert ainsi, pour les fonctionnaires de l'État, d'instrument pour faire circuler les directives, les consignes, les objectifs, avec plus de rapidité. Ainsi, si les fonctionnaires délèguent à des associations la mise en œuvre de la politique publique mais n'en perdent pas le contrôle, ce pouvoir semble même être recentralisé au niveau de l'administration nationale.

Agencification de l'accompagnement associatif ?

Pour comprendre le rôle de l'AVISE, il est intéressant d'emprunter la notion d' « agencification » à Daniel Benamouzig et Julien Besançon (2007). Pour ces auteurs, les « agences » sont symboliques de la modernisation de l'État : « plus ou moins autonomes par rapport aux administrations centrales, les agences sont chargées de missions de service public et placées à distance du pouvoir politique. » Elles « répondent aux objectifs d'un nouveau service public, conjuguant souplesse d'organisation interne, flexibilité de gestion, atténuation des lourdeurs hiérarchiques, meilleur service à l'usager. La création d'agences permet d'associer plus étroitement les groupes ou les populations visées par une politique publique. » Ces structures, généralement de statut public (EPA, EPCI), relativement indépendantes de l'État, sont en France assez hétéroclites et se voient confier des missions précises. Mais le

plus intéressant pour nous est que, selon Daniel Benamouzig et Julien Besançon, la création d'agences « illustre d'abord une reprise en main par l'administration d'activités jusqu'alors déléguées à des acteurs privés. »

Si l'AVISE a par ailleurs d'autres missions, il est intéressant d'aborder cette organisation à l'aune d'une de ses missions : le DLA. Cela permet de souligner une « reprise en main par l'administration » d'une mission jusqu'alors en grande partie prise en charge par le monde associatif – plus précisément les fédérations et réseaux – en l'occurrence l'accompagnement des associations.

II. Un dispositif structuré autour du métier de chargé-e de mission DLA

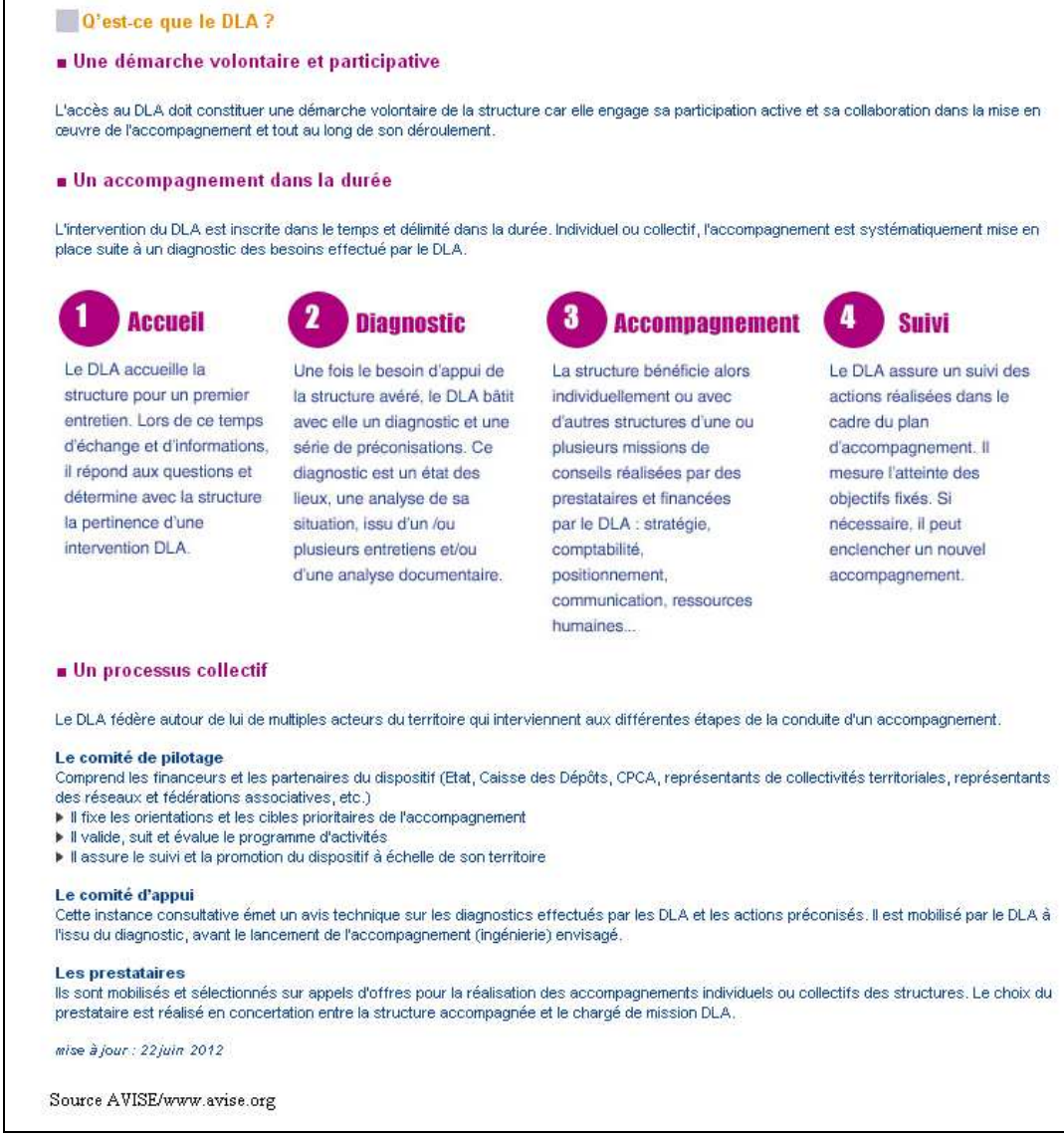
Nous avons vu que le DLA était une politique publique dont la mise en œuvre est déléguée à des associations. Ainsi, quand une structure « fait un DLA », elle ne rencontre pas des fonctionnaires mais une « structure porteuse du dispositif ». Plus précisément elle rencontre son-sa chargé-e de mission DLA.

Les tâches qu'ils doivent réaliser ont été définies, une « doctrine », des guides, des formations ont même été mises en place et cadrent le travail des chargé-e-s de mission. Dans un de ses guides à destination des chargé-e-s de mission DLA, l'AVISE note que « l'accompagnement » est leur cœur de métier. Identifié sous le titre d'« opérationnel/accompagnement », il est préconisé que 70 à 80 % de leur temps de travail des DLA y soit consacré. Il s'agit ici de présenter ce qu'est l'« accompagnement DLA », la procédure officielle que suivent les chargé-e-s de mission (document 8) : les cinq étapes distinctes qui font leur « métier. »

> *« Le dispositif est très clair, on commence par faire un diagnostic, on accompagne la structure, les étapes du suivi de la structure sont quand même très cadrées, on sait par quoi l'on doit commencer, on a des outils, etc. Si une personne arrive sur le dispositif, on a des grilles d'entretiens, des outils qui permettent de guider : ce que l'on a à rédiger, comment l'on s'y prend avec la structure […] même si la*

personne est toute seule sur le poste, il y a des ressources qui existent autour. » (Chargé-e de mission DLA n°1)

Document 8 : La démarche DLA
Source : Avise.org, février 2014



Q'est-ce que le DLA ?

■ Une démarche volontaire et participative

L'accès au DLA doit constituer une démarche volontaire de la structure car elle engage sa participation active et sa collaboration dans la mise en œuvre de l'accompagnement et tout au long de son déroulement.

■ Un accompagnement dans la durée

L'intervention du DLA est inscrite dans le temps et délimité dans la durée. Individuel ou collectif, l'accompagnement est systématiquement mise en place suite à un diagnostic des besoins effectué par le DLA.

1 Accueil
Le DLA accueille la structure pour un premier entretien. Lors de ce temps d'échange et d'informations, il répond aux questions et détermine avec la structure la pertinence d'une intervention DLA.

2 Diagnostic
Une fois le besoin d'appui de la structure avéré, le DLA bâtit avec elle un diagnostic et une série de préconisations. Ce diagnostic est un état des lieux, une analyse de sa situation, issu d'un /ou plusieurs entretiens et/ou d'une analyse documentaire.

3 Accompagnement
La structure bénéficie alors individuellement ou avec d'autres structures d'une ou plusieurs missions de conseils réalisées par des prestataires et financées par le DLA : stratégie, comptabilité, positionnement, communication, ressources humaines...

4 Suivi
Le DLA assure un suivi des actions réalisées dans le cadre du plan d'accompagnement. Il mesure l'atteinte des objectifs fixés. Si nécessaire, il peut enclencher un nouvel accompagnement.

■ Un processus collectif

Le DLA fédère autour de lui de multiples acteurs du territoire qui interviennent aux différentes étapes de la conduite d'un accompagnement.

Le comité de pilotage
Comprend les financeurs et les partenaires du dispositif (Etat, Caisse des Dépôts, CPCA, représentants de collectivités territoriales, représentants des réseaux et fédérations associatives, etc.)
- Il fixe les orientations et les cibles prioritaires de l'accompagnement
- Il valide, suit et évalue le programme d'activités
- Il assure le suivi et la promotion du dispositif à échelle de son territoire

Le comité d'appui
Cette instance consultative émet un avis technique sur les diagnostics effectués par les DLA et les actions préconisés. Il est mobilisé par le DLA à l'issu du diagnostic, avant le lancement de l'accompagnement (ingénierie) envisagé.

Les prestataires
Ils sont mobilisés et sélectionnés sur appels d'offres pour la réalisation des accompagnements individuels ou collectifs des structures. Le choix du prestataire est réalisé en concertation entre la structure accompagnée et le chargé de mission DLA.

mise à jour : 22 juin 2012

Source AVISE/www.avise.org

L'accueil et le diagnostic partagé

La première étape, du « métier » des chargé-e-s de mission, correspond à l'« accueil » de la structure. Cet accueil, effectué par un chargé-e de mission DLA peut être réalisé par téléphone et vise à vérifier que la structure qui sollicite le DLA est bien éligible à un accompagnement (association

employeuse, du département, etc.) et évalue la pertinence d'un accompagnement.

Si l'association est éligible, la seconde étape prend la forme de l'élaboration d'un « diagnostic partagé ». Il s'effectue dans les locaux de l'association demandeuse ou dans les locaux de la structure porteuse du DLA et donne lieu à la rédaction d'un rapport de 10 à 20 pages réalisé en une durée comprise entre 1 et 5 jours. Ce rapport, appelé « diagnostic partagé », car validé par le chargé-e-s de mission DLA et les dirigeants de l'association bénéficiaire du DLA, est un état des lieux de l'association. Présentés comme « une analyse globale de la structure », les diagnostics partagés « touchent à la fois l'évolution du modèle socio-économique de la structure, la consolidation et le développement de l'emploi, l'ancrage territorial, etc. »[66]
Le diagnostic a pour fonction de permettre à la structure bénéficiaire « de bénéficier d'un regard extérieur global (sur l'organisation interne, la gestion, les activités, la gouvernance, l'emploi, l'environnement législatif, social ou culturel, etc.) », « d'identifier les leviers et/ou les freins éventuels ainsi que les besoins d'accompagnement, pour mettre en œuvre ses projets », « d'avoir une lecture commune et partagée de la situation de la structure et de ses enjeux », « d'être une aide à la décision pour engager des évolutions, dont certaines pourront être accompagnées dans le cadre du DLA » et « de se mettre en mouvement et de se mobiliser autour des enjeux partagés ».[67]

Le comité d'appui technique

Troisième étape, sur la base de ce diagnostic partagé, une fiche de synthèse est ensuite présentée au comité d'appui technique (CAT), composé de représentants locaux des « pilotes » nationaux (DIRRECTE, Caisse Régionale, CPCA Régionale) et de partenaires locaux (collectivités locales, acteurs associatifs locaux, etc.), qui étudie la demande d'accompagnement sur le plan technique. Instance consultative (voir document 9), il émet un avis technique sur la base des synthèses des diagnostics réalisés.

[66] *Référentiel diagnostic partagé*, février 2014*,* ENEE ressources.
[67] *Ibid.*

Document 9 : Les comités d'appui technique

Source : Avise, « Les comités d'appui. Pour une fonction partagée, en faveur des structures d'utilité sociale créatrices d'emploi », Guide méthodologique, Enée ressources, décembre 2006.

• Enrichir stratégiquement et techniquement le diagnostic et les pistes de consolidation de chaque structure diagnostiquée ;
• Apporter des expertises et outils pour soutenir le développement des activités et structures d'utilité sociale, sur un territoire, sur une filière ;
• Suivre l'évolution des structures accompagnées ;
• Permettre des articulations entre les dispositifs et les acteurs de l'accompagnement du territoire.

Suite au comité d'appui technique, le chargé-e de mission DLA décide un « plan d'accompagnement » : dans celui-ci sont identifiés les problématiques et les moyens à mettre en œuvre pour les résoudre. C'est ici qu'est proposée, ou non, la mobilisation d'un prestataire.

La prestation

Sur la base de la discussion avec le comité d'appui technique, le chargé de mission DLA dispose de « crédit d'ingénierie » et peut lancer un appel d'offres auprès de potentiels consultants, « prescripteurs de solutions » (Boussard, 2008) – réseaux associatifs, cabinets privés ou entrepreneurs –, pour la réalisation d'un accompagnement spécifique aux besoins définis dans le diagnostic partagé. La prestation peut être individuelle, auquel cas elle est réalisée sur-mesure pour l'association, ou collective et dans ce cas la prestation est donnée sur une thématique à un ensemble d'associations identifiées comme intéressées par le DLA.

Les prestations, qu'elles soient individuelles ou collectives, concernent des domaines variés ; les pilotes nationaux[68] ont défini comme prioritaires les thèmes suivants :

[68] *Le dispositif DLA : qu'est-ce qui change en 2014 ?* Note de synthèse du chantier stratégique DLA, Version du 24 septembre 2013, disponible sur le site de l'AVISE.

- le modèle économique de la structure ;
- la gouvernance associative ;
- la gestion des ressources humaines et la fonction employeur ;
- l'ancrage territorial de la structure et son lien aux collectivités (notamment en accompagnant la mesure).

Si une « prestation collective » est réalisée sur un ou deux jours, la durée moyenne d'une « prestation individuelle » est voisine de quatre jours et se déroule en général sur plusieurs mois afin que l'association puisse travailler entre les journées d'intervention sur site (Branchu & Morin, 2012). Nous approfondirons plus tard cette partie de l'accompagnement (Chapitre. 2.III).

Le suivi post-accompagnement et les missions subsidiaires

Lorsqu'un accompagnement se termine, la structure se retrouve seule pour appliquer les recommandations du prestataire. Pour quelques associations, un suivi post-accompagnement est réalisé 12 à 18 mois après l'intervention, il permet d'évaluer l'impact du dispositif : « La mesure des résultats sert au DLA à évaluer si son action a permis de maintenir les activités, consolider les emplois et la structuration financière de la structure »[69]. Cette évaluation passe par le recueil d'un grand nombre d'indicateurs enregistrés dans le système d'information « ENEE Activité » qui se présente sous la forme d'un intranet. En 2006, l'AVISE considérait que 8 % du temps des chargé-e-s de mission était consacré à la gestion d'ENEE et au renseignement des plus de 70 indicateurs que compte la mesure d'impact. Le rapport de l'IGAS (Branchu & Morin, 2012) considérait quant à lui ENEE comme « chronophage » et « onéreux ».

Outre l'accompagnement en tant que tel, les structures porteuses du DLA ont plusieurs missions subsidiaires et entendues comme complémentaires. Il s'agit d'une mission d'animation interne du dispositif, d'animer le territoire, de réaliser un diagnostic territorial, etc.[70]

[69] Développer et renforcer le suivi post-accompagnement, Projet stratégique DLA 2013, Version du 24 septembre 2013.
[70] Animation interne au DLA. Les chargé-e-s de mission sont invités à participer aux réunions organisées autour de leur métier. Ces réunions de travail et d'échanges sont

Objectifs

Ce dispositif très structuré qui se décline dans chaque département a pour finalité « la création, la consolidation, le développement de l'emploi et l'amélioration de la qualité de l'emploi dans une démarche de renforcement du modèle économique de la structure d'utilité sociale accompagnée, au service de son projet associatif et du développement du territoire »[71]. Selon l'appel à projet lancé par les DIRRECTE, le DLA a pour cible principale les petites et moyennes associations employeuses, les structures d'insertion par l'activité économique et les coopératives à finalité sociale et répond aux objectifs suivants :

- favoriser la création et la consolidation d'emplois, l'amélioration de la qualité des emplois au service du projet des structures ;
- aider les structures à renforcer leurs compétences pour leur permettre d'adapter leurs activités à l'évolution de leur environnement et les professionnaliser sur leur fonction employeur ;
- asseoir le modèle économique des structures d'utilité sociale employeuses ;

---

organisées soit par l'AVISE, soit par les DLA de la région autour du DLA régional (ces réunions sont appelées inter-DLA), soit encore par les CNAR ou les partenaires du DLA comme France Active, ou les pilotes comme la CPCA (aujourd'hui « le Mouvement associatif »). Ce travail du « réseau » des chargé-e-s de mission DLA permet le partage d'un référentiel commun, d'un échange des pratiques participant à la création d'une culture commune, le partage de pratiques communes normalisant les marges d'ouverture laissées aux chargé-e-s de mission DLA. Ce travail passe par la participation à des réunions physiques, mais aussi par un ensemble d'échanges mails sur une liste de discussion commune à l'ensemble des DLA.

Animation territoriale. Le travail de « réseau » n'est pas uniquement interne, les DLA doivent également tisser des liens avec les acteurs du territoire : que ce soit les collectivités locales, pour que celles-ci financent le DLA, ou les fédérations associatives, les associations du territoire, pour que celles-ci contribuent au DLA en apportant leur expertise du territoire.

Le diagnostic territorial. Les DLA doivent également réaliser chaque année des diagnostics territoriaux qui donnent un regard sur les associations du territoire.

L'administratif. Les structures porteuses du DLA sont des associations, comme les associations qu'elles accompagnent, elles ont un certain nombre de contraintes administratives chronophages : demande de subvention, éventuellement réponse à des marchés publics, ou encore gestion du FSE (Fond Social Européen). Ce dernier est souvent décrié, considéré par les acteurs comme chronophage (de nombreux justificatifs, dispositif très formalisé) et lourd financièrement (les remboursements des sommes engagées arrivent plusieurs années après la dépense).

[71] Développer et renforcer le suivi post-accompagnement, Projet stratégique DLA 2013, Version du 24 septembre 2013.

- faciliter l'ancrage des activités et des structures accompagnées dans leur territoire d'action.

En conclusion, quand une structure « fait un DLA », elle passe (théoriquement) par les différentes étapes que nous venons de voir. Après la théorie, nous allons nous intéresser à la pratique par le biais de l'étude des chargé-e-s de mission DLA, figure centrale du dispositif (Partie 2). Mais auparavant, il convient de nous pencher maintenant sur les prestataires qui sont mobilisés par les chargé-e-s de mission.

III : Les consultants du DLA : la poursuite d'un accompagnement de proximité

Les chargé-e-s de mission DLA, une fois le diagnostic réalisé et validé par le CAT, vont commander une prestation. Dans cette partie (III), nous nous intéresserons à ceux qui réalisent cette prestation : les consultants. Nous commencerons donc par étudier à l'émergence d'un marché du conseil spécifique aux associations (1). Nous nous intéresserons ensuite aux profils des consultants DLA (2), puis par le biais de portraits nous tâcherons d'illustrer leur figure-type (3).

1. Les associations, un nouveau marché du conseil

Avant d'aborder spécifiquement la question des consultants associatifs, nous allons revenir sur l'histoire du marché des consultants en France et son extension progressive.

Des origines du consulting à leur extension aux PME

La sociogenèse des consultants a fait l'objet de nombreux travaux. Odile Henry (2006 ; 2012), mais aussi Michel Villette (2003), font remonter leur généalogie au début du XXe siècle avec la figure de l' « ingénieur-conseil ». Cette fonction de « guérisseur de l'économie » (Henry, 2012) va progressivement émerger et se structurer autour des idées de rationalisation, d'organisation du travail et des professions (Denord & Henry, 2007) telles

qu'elles ont été développées par Frederick Winslow Taylor (1856-1915), qui publie en 1911 son ouvrage de référence *Principle of Scientific Management*, Henri Fayol (1841-1925) ou encore Henry Le Chatelier (1850-1936). Comme l'explique Valérie Boussard (2009) ces ingénieurs du début du siècle, qui se spécialisent dans le conseil aux entreprises, « se définissent comme des savants préoccupés de faire pénétrer la méthode et l'esprit scientifique dans l'entreprise ».

Si les premiers ingénieurs-conseils vont marquer le processus de modernisation des entreprises amorcé dès l'entre-deux-guerres dans lequel est enrôlé le patronat (Moutet, 1987), l'influence de ceux que l'on commencera à appeler les « consultants » se fera davantage sentir après la Seconde Guerre Mondiale. Le plan Marshall, programme américain d'assistance financière et matérielle, joue un rôle important dans « l'importation du capitalisme managérial et financier américain » (Hogan, 1985) : il va être un puissant instrument d'importation du management professionnel en France (Boltanski, 1981), d'« américanisation de l'Europe » (Ricciardi, 2007). Il va permettre l'émergence de la figure moderne du consultant[72] mais aussi d'une véritable « industrie du savoir » (Kipping & Engwall, 2002) qui développe et vend des savoirs sur les organisations et leurs gestions. En finançant l'offre de prestation de productivité aux entreprises, l'administration américaine va activement participer à l'émergence d'un important marché du management en France. Celui-ci concernera essentiellement le secteur des grandes entreprises et industries.

Ce n'est qu'à partir des années 1980 que le marché du conseil va s'étendre aux PME/PMI. Pour Belet (1993), si l'activité de conseil à ces structures s'est considérablement développée en France à cette période, c'est « notamment

[72] Le métier de consultant qui va émerger dans la seconde moitié du XXe siècle, contrairement aux formes d'expertise officielle, « ne se présente pas sous une telle forme codifiée, institutionnalisée, élaborée juridiquement. Il n'existe aujourd'hui aucune instance professionnelle, nationale ou internationale, dont l'autorité incontestée permettrait d'instituer une définition unique de la profession, de certifier les compétences, de codifier les conditions d'accès au métier ou encore d'exercer des fonctions de contrôle moral des pratiques professionnelles » (Henry, 2006). Cette relative difficulté à les saisir est levée lorsque l'on s'intéresse à leurs effets. Les interventions de ces « spécialistes de la production symbolique et idéologique » (Henry, 2006) sont toujours, selon Valérie Boussard (2009), « sous-tendues par un raisonnement visant l'optimisation de la performance et par l'instauration de démarches rationnelles, méthodiques et contrôlées » que nous pouvons nommer « dispositifs de gestion » (Boussard & Maugeri, 2003).

grâce aux procédures d'aides financières mises en place par les pouvoirs publics (FRAC, ANVAR, etc.) pour consolider un tissu économique créateur d'emplois ». Par exemple, avec les Fonds Régionaux d'Aide au Conseil (FRAC) – qui vont notamment inspirer les créateurs du DLA – il s'agit de stimuler le marché du conseil aux PME, l'offre comme la demande étant jugées insuffisantes (Atamer, Durand, Engel, Fixari & Riot, 1989). Ainsi, comme le Plan Marshall avant lui dans les grandes entreprises, l'État français subventionne des interventions de consultants, offrant ainsi une aide à l'investissement « immatériel » dans les PME. En facilitant la solvabilité des PME sur le marché du conseil, l'État va participer à la création d'un marché spécifique pour les petites entreprises.

L'exemple du FRAC est intéressant en ce qu'un parallèle peut être fait avec le DLA. En effet, les deux politiques publiques sont comparables : on observe que c'est l'État qui incite, en offrant pour les associations et en subventionnant pour les PME, le recours aux consultants. L'offre de cette opportunité permet la création d'un nouveau marché spécifique. Par le biais de ces politiques publiques, tout se passe comme si l'État lançait un « nouveau plan Marshall » : l'impulsion politique va créer un nouveau marché pour les consultants au sein des petites entreprises de l'économie sociale et solidaire et des associations.

L'extension aux associations

La politique publique qu'est le DLA va participer à faire émerger un marché des consultants pour les associations. Elle joue un rôle à deux niveaux : celui du financement et celui de l'encadrement du recours aux consultants.

Au total, malgré l'absence de données consolidées, nous pouvons avancer que le montant total du budget des ingénieries achetées par les structures porteuses du DLA pour l'année 2013 a représenté environ 12 millions d'euros, une somme équivalente à l'année 2010 (IGAS, 2012).
Chaque année, ce sont des financements publics à la hauteur d'une douzaine de millions d'euros qui viennent alimenter le marché. En solvabilisant la demande de *consulting* des associations, le DLA va avoir un double effet : il va participer à créer cette demande, mais aussi la solvabiliser, et ainsi

mécaniquement participer à faire émerger une offre en prestations. L'étude des données ENEE de l'année 2013 montre que les « consultants » du DLA représentent presque un millier de structures actives, c'est à dire notées comme ayant reçu une gratification en échange d'une intervention au cours de l'année. Si le chiffre d'affaires moyen est de 9 800 euros, comme nous le verrons dans la partie suivante, des disparités sont observées entre les structures qui composent ce marché.

L'engagement de l'État, à travers le DLA, ne va pas être uniquement financier. La DGEFP – *via* l'AVISE, les DLAR et les DLAD – va jouer un rôle dans la structuration et la codification du recours aux consultants intervenants auprès des associations. L'AVISE prend notamment en charge le référencement technique des prestataires via le système d'information ENEE. Comme l'écrit l'IGAS, « il permet notamment de connaître pour chaque prestataire, son secteur d'activité, ses compétences et la liste de tous les accompagnements réalisés » (Branchu & Morin, 2012).
C'est aussi l'AVISE qui a pour charge de mettre en œuvre les recommandations du rapport des administrateurs des affaires sociales, notamment la recommandation 23 qui prévoit que :

> « La procédure actuelle « d'appel d'offres » doit être revue en :
> - rendant accessibles les appels d'offre à tous les prestataires en privilégiant une procédure dématérialisée gérée au niveau régional ;
> -définissant un contenu-type des appels d'offres ;
> -utilisant une procédure harmonisée de sélection des offres sur des critères objectifs. »

A partir de 2013, la DGEFP va pousser à la formalisation des procédures et à la sécurisation du recours aux prestataires. Le projet stratégique DLA 2013 prévoit de « sécuriser juridiquement la procédure de recours [...] une procédure harmonisée de sélection des prestataires est mise en place sous forme d'un appel à manifestation d'intérêt, permettant de référencer les prestataires. [...] L'animation des prestataires est généralisée. Elle se traduit

par la mise en place de journées d'échanges organisés par les Centres de ressources DLA et les DLA régionaux ».[73]
Au moment de la rédaction de cette thèse, ce travail de structuration du marché du conseil DLA est toujours en cours : lors de la phase d'enquête, nous avons eu l'occasion d'observer une journée de formation réalisée par l'AVISE et l'un des CNAR à destination des consultants. Cette journée[74] visait à leur expliquer le fonctionnement du DLA et comment ils pouvaient et devaient s'inscrire en son sein.

Parallèlement, le projet stratégique DLA 2013 prévoit tout un ensemble de guides, grilles, cahiers, conventions, qui est transmis aux chargé-e-s de mission. Les DLA régionaux et départementaux vont progressivement structurer le recours aux consultants, en mettant en place des procédures de sélections plus formalisées et en créant des bases de données de prestataires (référencement des prestataires via l'appel à manifestation d'intérêt[75], fiche d'identification – sans que cela soit automatique sur les différents territoires. Dans certains départements et régions, pour répondre aux appels d'offre lancés par les DLA, les consultants vont devoir s'inscrire sur un site spécifique, renseigner plusieurs éléments permettant aux chargé-e-s de mission de connaître leurs compétences et expériences. En outre, les échanges interpersonnels des chargé-e-s de mission DLA sur leur liste de discussions, par téléphone ou encore lors des rencontres régionales ou nationales, va participer à l'identification des consultants.

Le DLA a été et constitue encore un facteur d'émergence pour le (petit) marché du conseil pour les petites et moyennes entreprises associatives et participe à le structurer. La question est maintenant de savoir si ces consultants sont spécifiques ou non à ce marché. Dans la partie suivante, nous allons interroger les spécificités des consultants DLA.

[73] Avise, « Projet stratégique DLA 2013, Sécuriser le recours aux prestataires et garantir la qualité de leur intervention », version du 24 septembre 2013.
[74] Du 7 novembre 2013.
[75] DLA Aquitaine, « Appel à manifestation d'Intérêt. Référencement des prestataires DLA en Aquitaine 2014-2016) ».

2. Des consultants DLA proches du monde associatif

Dans les PME/PMI, lors des débuts du recours aux consultants « les prestations de conseil […] ont été pratiquées par des « consultants » d'origines professionnelles, de formations, d'expériences et de compétences très diverses et très hétérogènes » (Belet, 1993). Lorsque la profession est relativement nouvelle, celle-ci est également « ouverte » : les anciens professionnels du secteur (anciens dirigeants de PME) peuvent réinvestir leurs savoir-faire dans le conseil. Ce phénomène est identique à la constitution de l'espace du conseil aux Instances Représentatives du Personnel (IRP) après-guerre (Cristofalo, 2011). Nous faisons l'hypothèse que ce phénomène se répète lors de la constitution du marché du conseil destiné au monde associatif. Une multitude de petits cabinets de conseil, d'anciens professionnels (associatifs, et parfois même du DLA) ont investi cet espace du conseil.

Dans cette partie (2), nous allons interroger cette hypothèse. Pour cela, nous nous intéresserons aux propriétés des consultants associatifs. Sont-ils spécifiques à ce marché ou sont-ils issus du marché des consultants privé ou public ?

Méthode

L'analyse des données du système d'information ENEE nous permet de connaître le nom de la structure et le chiffre d'affaires réalisé par la structure avec le DLA. Le site internet des structures est souvent référencé et nous offre ainsi la possibilité de prendre connaissance des marchés sur lesquels elles se positionnent. Il est également possible de glaner de nombreuses informations sur les consultants comme le statut de leur structure, leur territoire d'intervention, ainsi qu'une éventuelle spécialité sectorielle ou thématique, etc.

L'étude que nous avons réalisée est limitée aux données récoltées dans le système d'information ENEE sur l'année 2013. Nous avons eu accès à la répartition de 9 millions d'euros (sur une douzaine) payés aux prestataires pour des accompagnements individuels ou collectifs.

L'analyse qui suivra sera donc à relativiser car elle souffre de nombreux biais, d'une part parce que l'ensemble des dépenses en ingénierie ne sont pas enregistrées dans ENEE, d'autre part parce que les informations enregistrées par les chargé-e-s de mission et/ou données par les consultants sont parcellaires et sujettes à caution. Si les données sur lesquelles se base l'analyse qui va suivre ne répondent pas à la rigueur scientifique, elles permettent néanmoins d'offrir un regard sur les consultants DLA.

Le profil-type des consultants du marché associatif : des petites structures, généralistes et lucratives

Nous avons fait le choix de limiter notre analyse aux cent principaux prestataires mobilisés par le DLA au cours de l'année 2013. Ceux-ci se partagent la moitié du montant total et tous font un chiffre d'affaires supérieur à 20 000 euros sur l'année. Ils sont largement au-dessus de la médiane (4500 euros) et de la moyenne (9800 euros). Nous pouvons dégager un profil-type de ces structures qui « vivent » du DLA.

La majorité des structures qui interviennent comme prestataire pour le DLA emploient peu de salariés (Document 10). 79,3% d'entre elles ont moins de cinq salariés. L'immense majorité se présente comme « généraliste », propose un accompagnement complet ; seules un peu plus de 10% sont spécialisés (Audit, expert-comptable, cabinet d'avocats, GRH). Par ailleurs, 20 % sont sectorielles, intervenant uniquement, par exemple, dans le secteur de la culture, du sport ou encore du médico-social.

Souvent petites et généralistes, elles sont aussi majoritairement (62%) référencées comme intervenant sur un vaste territoire (national ou polyrégional) (Document 12). Il est remarquable de noter que ces structures intervenant auprès du secteur non lucratif sont majoritairement lucratives (Document 11) : 54% sont des SARL ou des SA. Les « travailleurs indépendants » représentent quant à eux 21% des principaux intervenants DLA ; les associations (11%) et des coopératives (8%) brillent par leur discrétion). Si ces derniers chiffres peuvent laisser penser que le marché des consultants associatifs serait semblable au marché des consultants des TPE-PME, une étude des identités de ces structures offre une autre perspective.

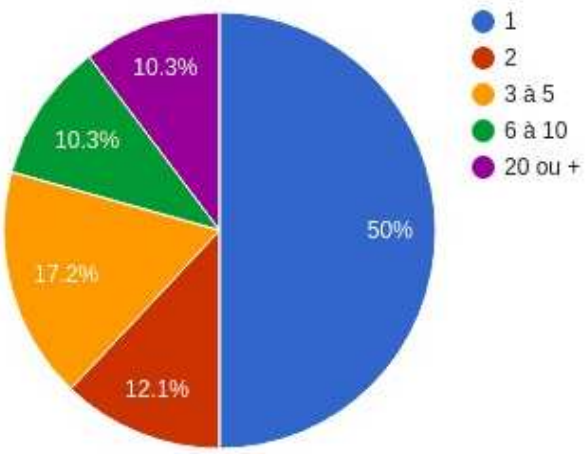
Un marché des consultants plus proche du public que du privé

Parmi les cent principaux prestataires du DLA (Document 13), peu revendiquent travailler ou chercher à travailler pour le secteur privé lucratif (30%). La majorité cible à l'inverse le secteur public et les collectivités territoriales (65%) mais surtout très majoritairement le secteur de l'ESS (81%). Ils sont ainsi nombreux à se revendiquer de valeurs ou de parcours « ESS » : l'un d'eux affiche par exemple sur son site internet être « un cabinet responsable au cœur de l'économie sociale et solidaire ».

Les consultants sont des personnes travaillant dans de petites structures, généralistes, se revendiquant de l'ESS. Si certaines de ces structures se positionnent sur le marché du privé lucratif, elles se positionnent davantage sur le marché des consultants pour les pouvoirs publics, et ce souvent au titre du « développement territorial ». L'analyse des données nous permet d'avancer comme conclusion que le DLA participe à structurer un petit marché de consultants spécifique au monde associatif et plus largement à l'ESS.
Ainsi, comme le rappelle Cécile Robert (2007), les consultants « ne sont pas nécessairement des apôtres du néo-libéralisme, pas plus d'ailleurs que des admirateurs convaincus du monde de l'entreprise. » Le DLA nous permet de voir un marché de consultants associatifs spécifique, qui semble également marqué par l'habitus solidaire (Hély, 2009) que l'on retrouve chez les salariés associatifs. Les données nous permettent d'avancer l'idée que le marché des consultants DLA est essentiellement composé d'anciens « associatifs », de personnes réinvestissant leurs savoir-faire associatifs dans le conseil, même si cela n'exclut pas l'existence d'autres figures plus « classiques » travaillant auprès des entreprises privées lucratives.

Document 10 : Taille des structures des consultants

Source : ENEE 2013

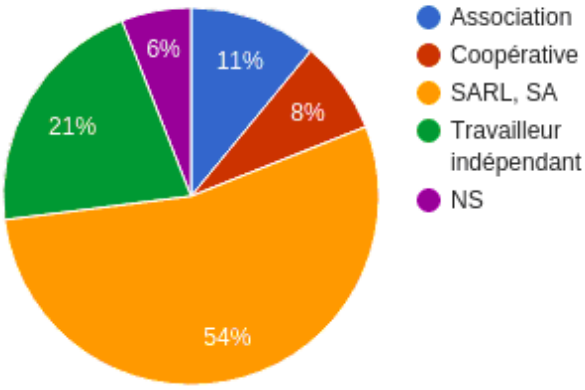


Lecture : 50 % des consultants travaillent dans des structures comprenant un unique salarié.

Commentaire : Sur les cent principales structures ayant travaillé avec le DLA en 2013, il n'a pas été possible de connaître le nombre de salariés dans 42 cas.

Document 11 : Statut juridique des structures des consultants

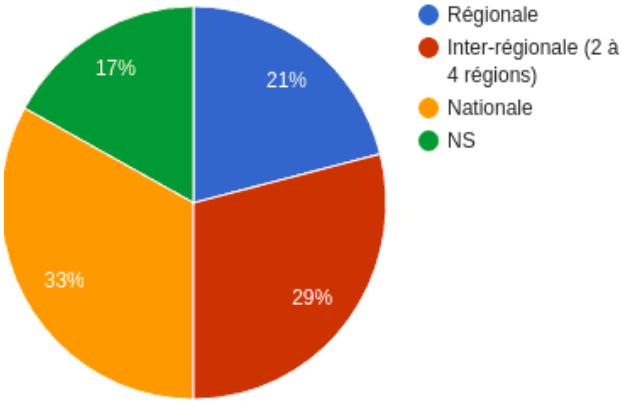
Source : ENEE 2013



Lecture : 54 des cent principaux prestataires du DLA sont des SARL ou des SA.

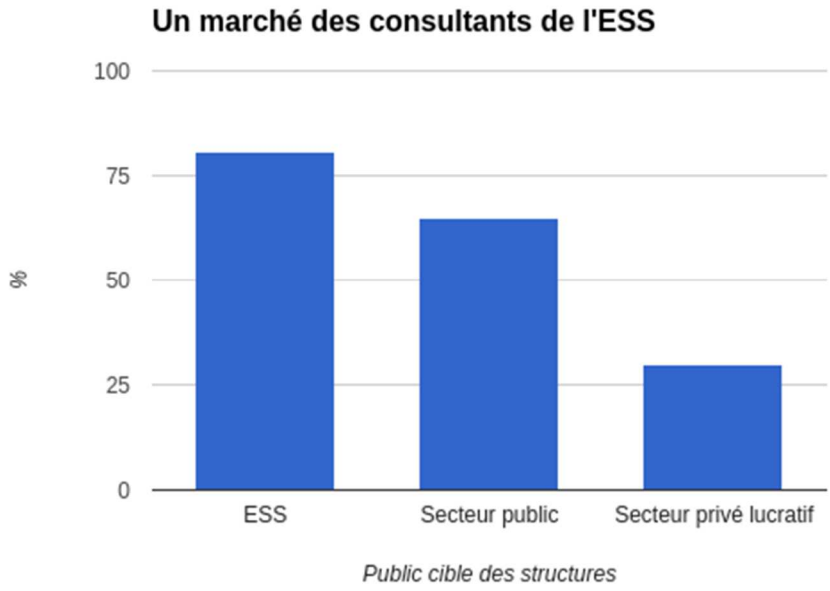
Document 12 : Territoire d'action des consultants

Source : ENEE 2013



Lecture : Parmi les cent principaux prestataires du DLA, 21 sont recensés dans ENEE comme intervenant sur un territoire régional.

Document 13 : Secteurs d'interventions des consultants associatifs
Source : ENEE 2013



Lecture : 81 % des structures affichent travailler pour le secteur de l'ESS, contre 65 % pour le secteur public et 30 % pour le secteur privé lucratif.
Commentaire : Aucune information n'a pu être recueillie pour 24 structures

3. Deux portraits de consultants associatifs

De manière à clarifier les résultats statistiques obtenus, nous proposons ici de présenter le portrait de prestataires typiques du DLA. Le travail de terrain a permis de rencontrer plusieurs consultants pour qui le DLA est une source d'activité importante. Deux entretiens approfondis ont été réalisés avec des consultants faisant « référence » pour des chargé-e-s de mission DLA : c'est-à-dire étant très actifs dans le dispositif, appelés de manière récurrente pour réaliser des prestations. Leurs portraits permettent de rendre concrète cette proximité entre consultants et milieu associatif qui ressort de l'exploitation statistique des données ENEE.

Le premier prestataire que nous présenterons (a) a un parcours de salarié associatif antérieur à son métier de consultant. Il se définit à la fois comme un ancien militant et professionnel associatif et semble avoir recyclé

« l'expérience militante et le capital de relation constitué à cette occasion » (Gaxie, 2005) dans son activité de prestataire. Le second prestataire (b) est une ancienne comptable reconvertie en prestataire travaillant essentiellement avec des TPE. Le DLA a été l'opportunité pour elle d'entrer sur le marché du conseil aux associations, qui est selon elle assez semblable à celui des petites entreprises, et lui permet de réaliser aujourd'hui la moitié de son activité. Les accompagnements que proposent ces deux consultants sont généralistes – ils travaillent sur les différentes facettes de l'association, comme par exemple le projet, la comptabilité, les RH, etc. – même s'ils ont des spécialités sectorielles et/ou territoriales.

a. Portrait d'un salarié militant devenu consultant

La quarantaine, Jérôme[76] était en 2013, au moment de l'entretien, membre d'une importante coopérative d'entrepreneurs se revendiquant du champ de l'ESS. Vivant de prestations essentiellement réalisées auprès d'associations, il explique réaliser en moyenne, ces dernières années, environ cinq prestations par an dans le cadre du DLA. Dans ce cadre, il travaille essentiellement auprès d'associations du secteur de l'environnement.

Plusieurs vies professionnelles

Jérôme explique avoir eu dans son parcours « *plusieurs vies professionnelles* ». Il a commencé sa carrière comme chargé d'étude dans une entreprise positionnée dans le « *monde de l'entreprise pur et dur* », celui de l'industrie. Mais « *je me suis rendu compte que ce modèle-là ne me convenait pas du tout, et je me suis réorienté totalement, en partant sur un nouveau métier, dans un nouveau secteur. Ce métier c'est formateur-éducateur à l'environnement*. »

Habitant un territoire rural, il se fait embaucher dans une association travaillant sur les questions environnementales. « *Permanent* » de la structure, il explique que cette réorientation professionnelle s'inscrit *« dans une démarche de choix militant* ». Ce changement professionnel ne signifie pas pour autant une rupture totale avec ses expériences précédentes. Il

[76] Le prénom a été changé.

explique mobiliser cette expérience au profit des « *problématiques de gestion* » qu'il rencontrait dans le monde associatif : « *comment mieux travailler ensemble, comment mutualiser, comment travailler en partenariat, avec les collectivités, etc*. ».

À la fin des années 1990, il rapporte que « *le sujet de l'environnement prenait de plus en plus de légitimité auprès des collectivités locales* ». Elles *« donnaient de l'importance aux actions d'éducation à l'environnement, de formation* ». Sa structure se voit même proposer « *de siéger dans des instances de gestion des déchets, etc.* », à tout un ensemble de « *dispositifs de gestion concertée sur les problématiques environnementales.* ». Ces sollicitations tiennent selon lui au fait que ces questions « *commençaient à être prises en charge par les collectivités : la gestion de l'eau, la gestion des déchets et sur l'énergie, la pollution de l'air, toutes les problématiques urbaines et environnementales* ».

Si les collectivités locales prenant en charge les questions environnementales se tournent vers les associations, c'est qu'elles ont fait face, selon lui, à différents échecs. Il explique notamment qu'« *elles se sont rendu compte que leur communication ne marchait pas. Parce que simplement faire une petite plaquette expliquant qu'au lieu de mettre tout à la poubelle il fallait trier, les gens ils ne comprenaient rien, ils prenaient la plaquette, ils pensaient que c'était de la publicité et ils la mettaient à la poubelle. Donc très vite, ils se sont rendu compte que c'était inefficace et qu'il fallait faire une action éducative.* » Les collectivités « *ont commencé à nous interpeller : "on sait que vous faites des actions auprès des écoles, vous avez appris un savoir-faire, est-ce que vous pourriez nous monter des programmes, ensemble en co-construction ?" Le secteur était en pleine mutation.* »

L'association dans laquelle il travaillait, bien qu'initialement dans une posture militante « *d'interpellation* », s'inscrit progressivement davantage dans une logique de « co-construction » avec les pouvoirs publics. La multiplication des interactions avec les pouvoirs publics a été pour Jérôme « *un moteur de transformation très important, qui s'est échelonné sur quatre ou cinq ans.* » Qui plus est, explique-t-il, cette période coïncide avec la mise en place des emplois-jeunes : s'additionnant aux sollicitations des pouvoirs

publics, cela aurait créé l'opportunité de développer le salariat dans la structure. Fin des années 1990, « *plein de choses se sont formalisées pour les associations du secteur de l'environnement. Cela a mis en route quelque chose d'inédit. Du coup les associations se sont retrouvées à prendre le train en route. Celles qui étaient dans la posture essentielle d'interpellation se retrouvent face à la demande, aux sollicitations et à la construction d'une nouvelle nature de relation avec les pouvoirs publics et notamment les collectivités* ».

La dynamique à l'œuvre offre à son association la possibilité de devenir une association « partenaire » (Hély, 2009) des pouvoirs publics. Mais le changement de posture de l'association entraîne selon lui le départ, petit à petit, des bénévoles militants, tiraillés entre la logique partenariale et militante.

Réorientation progressive vers le conseil

Parallèlement à cette dynamique locale touchant son association, les sollicitations des pouvoirs publics se multiplient sur l'ensemble du territoire national. Un réseau de l'environnement lui propose alors de travailler à la structuration de programmes à l'échelle nationale et régionale. Ce travail l'amène à rencontrer d'autres structures. « *Je me suis rendu compte que certains problèmes étaient récurrents […] et du coup je me suis retrouvé à avoir la motivation personnelle et professionnelle de développer des actions pour soutenir cette phase de transition de ces structures, d'apporter un appui au développement de projet partenariaux, parce que du coup j'avais une expérience, à la fois locale et une vision régionale et nationale, qui permettait de dire, sur des questions de partenariat avec les collectivités, d'être vigilant à ça, ça et ça. Aussi je voyais que c'était en train de partir en vrille dans ma structure. Et donc du coup, j'ai cherché à mettre en place ce type de projet au sein des structures dans lesquels j'étais missionné […] Et quand le DLA s'est mis en place, je me suis dit : "bon sang, c'est ça que je voulais faire"* ».

Il complète alors sa formation par un diplôme universitaire en éducation populaire et rejoint une coopérative nationale d'entrepreneurs se revendiquant de l'ESS (dans une structure où il travaille pour son propre compte sans relation particulière avec les autres membres de la coopérative).

Consultant généraliste

Il commence le travail de « *consultant* » au début des années 2000. Il décrit sa démarche comme militante et bénévole, même si le DLA va participer à faire de cette activité une activité rémunérée. Lors de l'entretien, il explique que les débuts du dispositif vont être pour lui l'opportunité de développer son activité. Il fait de nombreuses missions dans ce cadre ; il sera même missionné dans le cadre du DLA « *pour la mise en route du dispositif* ».

Généraliste, il explique ne pas avoir de spécialisation : *« Je peux aborder aussi bien des questions de gouvernance que de gestion des emplois. Je ne suis pas comptable, sur une question purement comptable je n'ai pas cette expertise-là, mais sinon sur toutes les autres questions qui concernent l'association je peux répondre à des besoins d'accompagnement.* »

Aujourd'hui, il ne travaille pas uniquement dans le cadre du DLA puisque l'année où l'entretien a été réalisé, il n'avait pas fait plus de cinq accompagnements dans ce cadre. Cependant, il réalise encore une grosse partie de son activité auprès des associations, le reste étant auprès des collectivités locales « *pour mettre en place des agendas 21 par exemple* ». La carrière de Jérôme est exemplaire en ce qu'elle semble être typique des prestataires DLA : un ancien professionnel associatif qui reconvertit son expérience. Cet exemple est aussi intéressant en ce qu'il montre le rôle du DLA dans la structuration du marché des consultants associatifs, celui-ci offrant une opportunité pour le développement d'activité de *consulting*.

b. Portrait d'une consultante TPE-PME devenue prestataire DLA

Contrairement au consultant précédent, le parcours de Céline[77] n'est pas marqué par une carrière militante. C'est après une expérience auprès des petites et moyennes entreprises qu'elle est devenue consultante pour les associations suite à une opportunité offerte par les pouvoirs publics. Au printemps 2015, elle explique avoir accompagné 450 associations en treize ans.

[77] Le prénom a été changé.

Une expérience dans le monde de l'entreprise « classique »

Avant de devenir consultante, Céline était secrétaire générale d'une fédération régionale de petites entreprises. Dans ce cadre, elle explique avoir accompagné la mise en place de la réforme des 35h : *« Ce qui veut dire toute une analyse de l'organisation de l'entreprise, sur toutes les strates, économiques, financières, comptables, juridiques, RH, etc.* » Forte de cette expérience, elle explique être ensuite devenue consultante – dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée-, d'abord pour des organismes professionnels puis, à la demande de pouvoirs publics, des structures de l'ESS : « *Je travaillais directement pour les organisations professionnelles qui me demandaient d'accompagner sur des problématiques de stratégie économique […] : la CGPME, ou des fédérations professionnelles sectorielles.* »

Début 2000, « *je suis arrivée sur le secteur de l'ESS, associations, sociétés coopératives et même fondations, un peu à la demande de la préfecture qui avait tous les postes emplois-jeunes et s'interrogeait sur leur consolidation. Elle m'a confié la mission de faire un diagnostic pour la pérennisation de ces postes. [Se posait alors la question de savoir si] la méthode que j'utilisais pour les entreprises était transférable au secteur de l'ESS ? Effectivement elle l'est, parce que quand j'accompagne des TPE-PME on est sur la même problématique que le secteur associatif* ». Pour elle, le monde associatif est similaire au secteur des TPE-PME, ce qui explique le fait que ses compétences y soient opérationnelles. « *Ces entreprises ont connu ces périodes de tensions et de difficultés financières et de stratégie économique [qui touchent aujourd'hui les associations], finalement c'était facile de le transposer sur le secteur de l'ESS en 2002.* »

Démarrage du DLA

Dès 2002, la préfecture lui demande d'être consultante ; elle participe ainsi, en tant que prestataire, aux prémices des DLA dans sa Région.

« *Il y a eu une volonté dans le département de dire : "Tous ceux qui veulent une consolidation de leur poste vont être accompagnés." Dans ce cadre-là j'ai accompagné 90 structures sur un an et demi, pour voir comment on*

pouvait les aider à pérenniser leurs emplois et activités […] et du coup je suis devenue prestataire pour les DLA… […] On a tout de suite préconisé qu'il y avait une grosse problématique sur le modèle économique et la stratégie. Déjà ! Pas de tableau de bord financier, pas de vision stratégique ni économique. Une problématique RH… on avait beaucoup professionnalisé les salariés, mais on avait laissé de côté les bénévoles et les dirigeants qui se trouvaient employeurs avec de gros risques de prudhommes et de tension RH. Et déjà dans le modèle économique, une forte dépendance sur les financeurs publics avec peu de facturation et peu d'ouverture sur les financeurs privés alors que la loi du 1e août 2003 sur le mécénat était passée. »

Le démarrage du DLA offre des opportunités d'activité à Céline. Elle va se familiariser avec les problématiques qui touchent le secteur, qui sont selon elle assez proches de celles des TPE-PME. Elle reconnaît aussi une spécificité au monde associatif : sa gouvernance. Ainsi, c'est par son travail de consultante qu'elle va s'acculturer.

Le DLA un client important, les associations des clients (presque) non spécifiques

Pour Céline, le DLA est un de ses clients importants, même si elle est « *très diversifiée* » – elle travaille aussi pour des OPCA et des fondations. Elle travaille pour les DLA de deux régions différentes et propose des accompagnements « transversaux » et « globaux ».

« *Quand je travaille pour l'ESS, je vais être sur tout ce qui est projet associatif, les aider à construire leur projet associatif qui est leur raison d'être, leur finalité, leur mission. À partir de là, je vais les accompagner sur la conduite de projet et donc la stratégie de développement économique et partenarial. C'est un champ très cohérent. Après je vais zoomer sur les RH, car quand vous êtes sur le pilotage de projet il faut voir les partenaire, mais aussi en interne, les salariés et les bénévoles. […]Pour l'ESS je vais moins sur la communication ou les tableaux de bord. Je suis sur une approche globale, donner de la cohérence à l'association, pour ses projets et sa stratégie de partenariat et de développement avec le pilotage de projet, avec les acteurs en présence, interne ou externe.* »

Lors de l'entretien, elle explique avoir modélisé une méthode qui fonctionne aussi bien pour les associations que les autres structures de l'ESS, mais qu'elle utilise aussi avec les organisations professionnelles.

« *Une association, c'est comme une PME. Les dirigeants sont seuls à la barre, c'est vraiment la solitude du dirigeant. Et même s'ils sont dans un réseau, quand ils sont aux manettes ils ont des choix à faire, stratégiques, est-ce que ce sont les bons, avec qui ils en discutent ? Le DLA permet d'avoir une vision externe, et surtout impartiale, sans pour autant prendre de décision à leur place. […] Je transfère les outils d'analyse pour permettre aux dirigeants de prendre leurs décisions en conscience.* »

Finalement, ce portrait illustre le fait que, du point de vue du consultant, l'écart entre problématique associative et problématique TPE-PME est faible. Profitant d'une opportunité offerte par les pouvoirs publics, le passage du marché des consultants privés TPE-PME à celui des associations s'est fait sans mal. Cela révèle le fait que les compétences entre ces deux mondes professionnels sont transférables et que ce transfert nécessite un minimum d'acculturation.

Conclusion du second chapitre

À la transformation des objectifs du soutien de l'État, que nous avons observés dans le premier chapitre, s'ajoute une modalité d'intervention particulière. Après le relatif échec d'une réponse uniquement technique et *top-down*, comme cela avait été tenté par le biais des DDTEFP (cf. Chapitre 1), ceux qui mettent en place le DLA ont conscience qu'il ne suffit pas de dérouler les savoirs et des procédures pour avoir un résultat assuré (Jeannot, 2005a, p. 48). Pour répondre aux besoins des associations, la mise en œuvre du DLA ne va pas être confiée à l'administration mais déléguée à des associations.
Ce dispositif d'État, qui a pour objectif principal de « pérenniser l'emploi » dans les multiples secteurs (Sanitaire et social, IAE, Culture, Jeunesse, Environnement, etc.) du monde associatif, ne va pas être uniforme. Une diversité de structures porteuses déploie le dispositif sur le territoire : pour

leur donner une cohérence, l'État va avoir recours à une agence (Benamouzig & Besançon, 2007), l'AVISE, à qui il confie de manière souple l'encadrement du dispositif.

La cohérence du dispositif va venir du métier de chargé-e de mission DLA. Une véritable « doctrine » est posée par les créateurs du dispositif et va fixer l'organisation, les missions, le cadre de travail et participer à sa mise en cohérence. De nombreux documents, que ce soit des circulaires ou des guides, sont diffusés et présentés pour cadrer le dispositif et ceux qui y travaillent.
Dans ce chapitre, nous avons aussi vu que le développement du marché des consultants associatifs est le résultat d'une intervention publique. Le DLA, en stimulant la demande de prestation via un système de subventionnement et en l'encadrant, va fonctionner comme un (petit) « plan Marshall associatif », va créer un marché des consultants pour les structures loi 1901. Comme nous l'avons vu, ce marché semble bien spécifique au secteur sur lequel il intervient, fait appel à des consultants au parcours et à l'habitus solidaire (Hély, 2009). L'étude montre que ces consultants semblent être davantage d'anciens professionnels du secteur que des consultants « classiques », venant du privé lucratif. Ils partagent avec leurs « clients » associatifs de nombreuses caractéristiques.

Pour conclure, nous avons vu dans ce chapitre que l'État ne met pas directement en œuvre cette politique publique mais confie l'exécution à des structures associatives territoriales et va même avoir recours au marché privé des consultants. Si ce dispositif résulte d'une préoccupation publique, la mise en œuvre opératoire de celle-ci est marquée par sa « privatisation » (Lipsky & Smith, 1989-1990) : elle est déléguée à des associations « partenaires ».

Conclusion de la première partie

Dans le premier chapitre, nous nous sommes intéressé à la genèse du dispositif DLA. Nous avons vu que celui-ci prenait ses racines dans le cadre des politiques de l'emploi. Face à la montée du chômage, les pouvoirs publics ont multiplié les dispositifs de « contrats aidés » dont a largement bénéficié le secteur non-marchand (Gomel, 2006 ; Erhel, 2009). Si le programme NSEJ s'inscrit dans cette histoire, nous avons vu qu'apparaît une nouvelle logique, celle d' « activité aidée » qui s'autonomisera progressivement et donnera naissance au DLA. Outre cette particularité, comparer l'émergence du DLA avec les autres politiques publiques d'accompagnement du monde associatif nous amène à avancer que l'État semble moins s'intéresser aux associations pour leur utilité sociale que pour « l'économie de leur utilité sociale » (Gomel & Schmidt, 2006) et leur charge en emplois.
Pour accompagner les associations, l'État a aujourd'hui moins recours à ses propres fonctionnaires et passe davantage par des acteurs privés. Malgré cette délégation de l'action publique, l'État ne disparaît pas, reste pilote du dispositif et garant de sa cohérence. Ainsi, cette analyse semble aller dans le sens de Matthieu Hély et Pascale Moulévrier (2013) : nous ne sommes pas face à un « désengagement » de la puissance publique, mais bien face à un « réengagement », à une reconfiguration des formes d'intervention publique.

Après nous être intéressé à l'histoire du dispositif et à sa structuration, nous nous allons nous pencher sur ceux dont nous avons vu qu'ils sont les principaux artisans, ceux qui travaillent dans les structures porteuses du dispositif, au « cœur du dispositif » selon l'IGAS (Branchu & Morin, 2002) : les chargé-e-s de mission DLA.

Partie 2. Le travail des chargé-e-s de mission DLA, reflet d'un gouvernement par l'accompagnement

La délégation de la mission d'accompagnement des associations est organisée par les principaux financeurs du dispositif : la DGEFP et, dans une moindre mesure, la Caisse. Concrètement, sous les directives de leurs instances nationales, les directions régionales du ministère du Travail (DIRECCTE) en partenariat avec les Caisses Régionales lancent, tous les trois ans, un appel d'offres permettant de choisir les opérateurs à qui est « délégué » le portage territorial du DLA. Les structures qui gagneront ces appels à projets seront financées pour être opératrices du DLA départemental – ou régional le cas échéant. Un cahier des charges, des objectifs et des missions précis sont donnés aux structures porteuses, le « métier » des chargé-e-s de mission semble bien défini, etc. Mais si tout semble cadré, qu'en est-il dans la pratique ?

Ainsi, après un exposé réfléchi de l'histoire du dispositif et de sa structuration, nous nous intéresserons dans ce chapitre à ceux qui en sont les principaux artisans, les chargé-e-s de mission DLA. Ces agents occupent une positon tout à fait nodale dans le dispositif : comment s'approprient-ils le métier de chargé-e-s de mission ? Comment « travaillent »-ils ?

Cette partie, qui pourrait s'intituler « le point de vue des chargé-e-s de mission DLA », a été réalisée à partir d'une série d'entretiens avec ces travailleurs. Dans le chapitre 3, nous étudierons comment les chargé-e-s de mission DLA s'approprient ce dispositif très formalisé et structuré. Comment ils s'approprient le « métier DLA », ou pour le dire autrement comment ils « travaillent. » Dans le chapitre 4, nous verrons que leur travail est marqué par plusieurs aspects qui donnent cohérence à leur métier : ils adhèrent à leur mission au service de l'emploi associatif et font adhérer les associations bénéficiaires.

Matériel, méthode et définition

Les analyses suivantes ont été réalisées sur la base d'une trentaine d'entretiens[78] (N = 30). Vingt ont été réalisés avec des chargé-e-s de mission DLA départementaux et trois entretiens ont été réalisés avec des chargé-e-s de mission DLA régionaux. Ces entretiens ont été complétés par sept entretiens réalisés avec des anciens chargé-e-s de mission DLAD ou DLAR ainsi que par plusieurs observations participantes. Pour respecter la règle de confidentialité des propos tenus, nous nommerons indifféremment ces personnes sous le terme de « chargé-e de mission ».

Les chargé-e-s de mission interrogés sont âgés en moyenne de 34 ans et les deux tiers d'entre eux sont des femmes. 70 % des chargé-e-s de mission occupent le poste de DLA Départemental ou de DLA Régional à plein temps, les 30 % restants partagent cette tâche avec d'autres missions comme par exemple l'accompagnement à la création d'emploi, d'information aux associations dans le cadre d'autres dispositifs ou encore des tâches de direction. Les personnes interrogées ont en moyenne quatre ans d'expérience dans ce métier et ont eu, dans leur très grande majorité, une expérience associative auparavant. Enfin, la majorité du panel a une formation Bac + 5 en lien avec l'ESS ou apparentée et plus d'un tiers a une formation gestionnaire ou économique.
Le groupe des personnes interrogées peut être considéré comme représentatif sur la base de l'enquête réalisée par l'AVISE en 2010[79]. Celle-ci montrait que l'âge médian des chargé-e-s de mission DLA et C2RA était situé entre 31 et 35 ans, que 57 % étaient des femmes et que 67 % étaient à plein temps sur cette mission. L'ancienneté des chargé-e-s de mission était quant à elle située entre deux et trois ans. Enfin, 71,6 % étaient diplômé-e-s d'un Bac + 5, pour 47 % d'entre eux en lien avec le monde associatif ou apparenté, 7,8 % en sciences humaines, 38,1 % avec l'économie, la gestion ou le commerce.

Concernant la typologie des structures dans lesquelles travaillent les salariés interrogés, le panel choisi se rapproche de l'équilibre national. Les chargé-e-

78 Pour connaître la liste des chargé-e-s de mission interrogé-e-s, voir l'annexe : présentation succincte des chargé-e-s de mission
79 Profil des chargés de mission DLA, enquête 2010, Avise, ENEE Ressources.

s de mission interrogé-e-s appartiennent pour 28 % d'entre eux à des structures France Active, 16 % au réseau des Boutique de Gestion, 12 % à la Ligue de l'Enseignement et les 44 % restants à des structures diverses.[80]

Un biais dans l'enquête peut être relevé, presque 40% des entretiens ont été réalisés en Île-de-France. Cependant, les chargé-e-s de mission interrogés pour cette enquête sont issus d'une diversité de territoires, sept régions au total. Si l'enquête qualitative n'est pas exhaustive, elle permet cependant de prendre en compte la diversité géographique des territoires (territoire plus ou moins dense, urbain ou rural, etc.) et des situations. Si l'ensemble des entretiens n'épuise pas les particularismes inhérents à chaque territoire, à chaque personnalité des acteurs des DLA départementaux et régionaux, l'ensemble des entretiens permet de remplir l'exigence de « saturation » recherchée. Le critère de saturation est défini de la manière suivante : « une recherche qualitative satisfait au critère de saturation lorsque les techniques de recueil et d'analyse de données utilisées, sur le problème considéré, ne fournissent plus aucun élément nouveau à la recherche » (Mucchielli, 1991, p.18-19). Pour l'enquêteur, cette saturation a été atteinte et permet de livrer ici ses éléments d'analyse.

Les entretiens monographiques ont été menés avec une grille d'enquête composée de questions fermées et ouvertes autour de plusieurs thèmes :

- l'identité et le parcours des chargé-e-s de mission,
- son métier,
- les spécificités de sa structure (porteuse du DLA),
- le rapport avec les animateurs, les partenaires et les pilotes du DLA,
- l'impact du dispositif.

Les entretiens ont duré en moyenne un peu plus d'une heure et ont été réalisés *de visu* pour la grande majorité d'entre eux mais aussi dans une moindre mesure par téléphone (N = 3).

[80] 36 % des DLA sont portés par des fonds France Active, 14 % par des Boutiques de Gestion, 11 % par la Ligue de l'enseignement et 39 % par des structures autres. Nouvelle Carte de France des DLA, 18 mars 2014, Avise.

Chapitre 3. Le cadre du travail des chargé-e-s de mission DLA

> *« La manière dont on va aborder les choses sera différente d'une structure porteuse à l'autre. Pour autant, les objectifs mis en œuvre et les moyens sont à peu près les mêmes. »* (Chargé-e de mission n°2)

Les entretiens réalisés, mais aussi plusieurs observations participantes, vont corroborer les propos de ce chargé-e de mission DLA. Comme nous l'avons vu (Cf. Chapitre 2), le DLA est un dispositif structuré autour du métier de chargé-e de mission DLA : les étapes, les attentes, les objectifs semblent clairs malgré l'architecture complexe du dispositif. Mais si tout semble structuré, organisé, réglé, que les procédures à suivre sont définies et formalisées, nous allons constater en pratique que des « marges » importantes sont laissées et investies par les chargé-e-s de mission.
Dans ce chapitre il s'agira de comprendre comment le métier se « fait », plus précisément comment les travailleurs du DLA l'adaptent à leur territoire, le mettent en œuvre en fonction de leur structure porteuse, etc. Ici nous nous intéresserons au travail des chargé-e-s de mission, à ce qu'ils ont « à faire ». « Tout se joue dans le travail » (Jeannot, 2005a, p.62) : nous étudierons comment les chargés de mission prennent en charge l'écart entre la prescription « pérenniser l'emploi » et la réalité du terrain.

Dans un premier temps nous observons que, malgré les apparences, ce dispositif dont la mise en œuvre est déléguée aux associations est marqué par une grande souplesse (I). Ensuite, que cette grande souplesse offre d'importantes marges aux chargé-e-s de mission (II). Enfin, nous nous attarderons sur une étape dont l'étude se révèle particulièrement intéressante : le comité d'appui technique (III).

I. Travailler dans une politique publique déléguée et souple

Si le DLA est une politique publique déléguée et structurée où l'État reste central, cette politique publique est aussi « souple ». Nous verrons ici que cette souplesse tient à l'addition de plusieurs particularités : la diversité des configurations politiques et de gouvernance locale du dispositif, la diversité des structures porteuses, à quoi s'ajoute encore l'aspect généraliste du dispositif.

Un dispositif structuré mais souple

Lors des entretiens avec les chargé-e-s de mission, ceux-ci soulignent la « souplesse » du dispositif. Pour eux, les pratiques de travail des chargé-e-s de mission DLA sont différentes d'un territoire à l'autre.

> *« C'est très divers, je suis sûr que si je vais bosser demain dans un autre DLA il y a plein de choses que je fais ici et que je ne pourrais plus faire, ou différemment. On a une grande autonomie. »* (Chargé-e de mission DLA n°3)

> *« Quand tu arrives dans le DLA, tu penses arriver dans un dispositif homogène, fixé, mais tu te rends compte que ça va dans tous les sens. Vraiment, c'est l'impression que ça m'a donné, j'ai vu une personne qui travaillait sur les TPE et faisait du DLA en parallèle, il y avait un pré-diagnostic qui était mené par l'assistante d'accueil, et en fait il faisait un diagnostic qui me paraissait superficiel pour ensuite présenter une demande au CAT, mais ça faisait chambre d'enregistrement. L'association demandait, remplissait un document administratif, il la rencontrait et si le CAT était d'accord c'était parti. [Dans mon travail tel que je le perçois et le pratique], il y a cette idée de vraiment aller sur le terrain même si rien ne nous y oblige. »* (Chargé-e de mission DLA n°4)

Dans le numéro de la revue *Sociologie du travail* de 1994 sur « l'énigme du travail », Christophe Dejours, Pascale Molinier (1994) et Jean-Claude Moisdon (1994) convergeaient sur l'idée que dans un contexte de rationalisation et d'autonomisation croissante des activités productives, le travail est moins défini comme ce qu'il y a à faire (qui peut être pris en charge tendanciellement par la machine) que comme ce qui reste à faire, ce qui résiste aux tentatives d'organisation. Dans le DLA, si les grandes orientations, les grands cadres sont bien donnés au niveau national, ceux-ci sont largement adaptés, appropriés par les acteurs de chaque territoire : c'est la condition de l'effectivité du travail. En nous intéressant à l'activité et non pas seulement à la position dans l'organisation comme nous invite à le faire l'approche crozérienne, nous abordons la question des singularités locales, la nécessité des ajustements pour la réalisation du travail.

> *« C'est un dispositif qui est cadré et qui n'est pas cadré. Il y a des règles, mais concrètement il y a le comité de pilotage qui oriente l'accompagnement, si jamais une structure porteuse du DLA se décale de l'objectif premier, quels sont les garde-fous ? Le comité de pilotage c'est tout. »* (Chargé-e de mission DLA n°4)

> *« On travaille tous très différemment d'un territoire à l'autre, ça dépend des pilotes, des structures porteuses, des formations des chargés de mission, ça dépend aussi des moyens alloués à la structure, il y a beaucoup de choses qui rentrent en compte. On travaille très différemment et après, tout ce qui est France Active, ils ont souvent la double casquette financement et DLA, donc c'est vrai qu'ils n'ont pas la même approche que nous. »* (Chargé-e de mission DLA n°6)

Si le dispositif est encadré par des procédures et très structuré administrativement par le biais de circulaires, ce qui est donné à voir institutionnellement n'épuise pas le sujet. Les chargé-e-s de mission travaillent tous différemment d'un territoire à l'autre. Clairement, il est nécessaire de ne pas arrêter l'étude du dispositif à ses représentations, « la division du travail dans la société n'est pas purement technique comme on le

suggère souvent » (Hughes, 1951, p. 89), ce serait passer à côté du fait que l'action de chaque DLA est spécifique.

Si le DLA se donne à voir dans ses institutions, dans sa structuration, en pratique des « décalages » (Jeannot, 2007), des marges importantes sont laissées, investies par les attentes singulières des divers pilotes, structures porteuses et chargé-e-s de mission. Il existe un décalage entre le travail « prescrit » et le travail « réel » (Rouvery & Tripier, 1973). « Entre ce qui est prescrit (la tâche) et ce qui est accompli (l'activité) il y a toujours un écart qui loin d'être une dérive est une des conditions premières de l'efficacité » (Jeannot, 2005a, p. 62), cet écart permet que le travail se fasse (Reynaud, 1991 ; Segrestin, 2004).

Les diverses configurations du soutien public

Pourquoi les chargé-e-s de mission suivent le même « métier » mais ne se ressemblent pas ? A quoi tiennent les marges dont font état les chargé-e-s de mission ?

Ces différences dans la manière de travailler tiennent à plusieurs facteurs structurants. Les structures qui portent le DLA sont différentes, ont des identités différentes (Cf. Chapitre 2, I & II) : cela tient aux réseaux auxquels elles sont rattachées mais également à leur territoire, à la diversité des configurations que peuvent prendre les soutiens publics. L'étude des comités de pilotage nous permet d'étayer l'analyse de ce dernier point. Ceux-ci sont toujours composés de la CDC et de la DIRECCTE qui financent le DLA. Si d'autres partenaires financent le dispositif, ceux-ci sont – dans tous les cas en principe – invités à participer au comité de pilotage qui donne, une fois par an, lieu à ce qui est souvent appelé par les chargé-e-s de mission DLA un « dialogue de gestion »[81]. Dans certains DLA, il est à noter qu'en plus des financeurs du dispositif (DIRECCTE, CDC, collectivités locales)[82] sont parfois invités à participer des réseaux ou des fédérations du secteur associatif (notamment l'ex-CPCA : « Le Mouvement Associatif ») ou encore d'autres

[81] Le terme de « dialogue de gestion » marque l'empreinte forte de la DIRECCTE sur le dispositif DLA, puisqu'il est emprunté à l'expérience de ces services déconcentrés de l'État avec les structures de l'IAE.

[82] On note l'absence récurrente du Fond Social Européen, qui bien que financeur, ne participe pas à l'animation du dispositif.

administrations comme celles de la cohésion sociale, de la vie associative et de la jeunesse.

> *« Au comité de pilotage on invite la DIRECCTE, la Caisse, le DLA Régional, les délégués du préfet, car on avait jusque-là des financements politiques de la ville, la région, et les communautés d'agglo qui cofinancent le DLA. La CPCA je ne les ai pas invités, car je ne les connaissais pas. Avant que j'arrive il y a un an, il y avait aussi la DDCS, d'autres personnes qui étaient invitées, mais ça s'est beaucoup réduit. »* (Chargé-e de mission DLA n°7)

Les comités de pilotages sont des réunions de gouvernance du dispositif au niveau local qui fixent officiellement les orientations, les moyens et les objectifs du DLA local. Les attentes sont variables en fonction des institutions associées, mais aussi des personnes et de leurs postes. Le chargé-e de mission DLA doit composer avec la multiplicité des attentes et des spécificités : autant d'interstices ouvrant des marges d'action.

Les différents types de structures porteuses

La diversité des structures porteuses offre une autre explication des écarts dans le travail des chargé-e-s de mission. Les structures où ils travaillent quotidiennement et leurs spécificités (plus ou moins portée sur l'éducation populaire ou la finance par exemple) « colorent » la pratique des chargé-e-s de mission, participent à construire des « identités-métiers » singulières et entraînent des écarts avec la culture du métier portée par l'AVISE.
Ainsi, comme l'explique un chargé-e de mission France Active, chaque structure a son histoire propre et celle-ci n'est pas sans impact sur l'« esprit » des chargé-e-s de mission et leurs pratiques :

> *« Dans telle structure France Active, le président a un positionnement très entreprise, alors que notre président a longtemps été président d'une association sociale et dans le CA on a un ancien éducateur très actif. Je dirais que l'esprit est différent. Il y a des nuances entre structures France Active car elles ont des trajectoires particulières, des territoires différents, ça dépend des personnes qui les ont montées.*

Et il y a une répercussion sur le DLA. Par exemple dans telle structure c'est très bien structuré, mais chez nous on va vraiment chercher à comprendre le cœur de l'association, ce qui fait pourquoi elle se bouge, pourquoi les bénévoles et les salariés seront encore là demain. Contrairement à l'autre DLA, l'idée ce n'est pas seulement une approche économique. » (Chargé-e de mission n°4)

L'extrait d'entretien qui suit nous offre un autre exemple de « nuance » entre chargé-e-s- de mission découlant de l'identité de la structure :

« Une structure porteuse du DLA de la région parlait des "clients" de l'association diagnostiquée alors qu'eux parlait d'"usagers", il y a eu un clash avec le chargé-e de mission. » (Chargé-e de mission n°19)

Les « doctrines », les guides de bonnes pratiques, les formations dispensées par l'AVISE mais aussi le travail des DLA Régionaux qui visent à donner une culture commune aux chargé-e-s de mission semblent jouer un rôle moins important que l'identité de la structure porteuse du DLA pour la définition du métier des chargé-e-s de mission. Cela s'explique notamment par le fait que, quotidiennement, le travail des chargé-e-s de mission est sous influence de leurs collègues : ceux-ci ne sont pas chargé-e-s de mission DLA, mais salariés de la structure porteuse occupant d'autres postes.

« Mes collègues ce sont les salariés de [la structure porteuse dans laquelle je travaille] mais aussi les chargé-e-s de mission des trois autres structures porteuses du DLA [de la Région] qui appartient à d'autres réseaux » (Chargé-e de mission n°17)

Qui plus est, les chargé-e-s de mission sont embauchés par la structure porteuse au niveau territorial, aucun lien de subordination n'existe avec les autres instances (comme l'AVISE ou le DLAR) de l'univers DLA. Les différents moments, comme les inter-DLA, visant à créer une culture commune ne sont donc que des lieux d'influence (limitée). Les référentiels *top down*, qui vise la création d'une culture commune, ne s'imposent pas aux chargé-e-s de mission. C'est le cas à France Active qui tâche pourtant de donner une couleur spécifique au métier DLA dans son réseau.

« Il n'y a pas un seul chargé de mission qui ait la même formation ou la même expérience. On sent bien que France Active se positionne au maximum mais on reste quand même sur des cultures très diverses d'un département à un autre, tant du point de vue du chargé-e de mission que de la structure qui porte. Et dans la mise en œuvre, ce qu'ils regardent finalement, c'est combien d'accompagnements vous avez fait, combien vous avez engagé sur le budget ingénierie, combien d'emplois derrières, et après le reste vous le faites comme vous voulez. En tout cas c'est ça chez nous à partir du moment où l'on arrive à des résultats satisfaisants.

On est tous différents, tant dans notre approche que dans nos convictions et ça impacte forcément sur le portage du dispositif. Déjà la structure porteuse peut influer sur le portage du dispositif et la personnalité du chargé de mission, sa façon de voir les choses et le territoire est différente. On s'adapte, on a tant de départements, on a autant de manières de faire même s'il y a un dénominateur commun. Mais suivant la prise de position politique des conseils départementaux et des collectivités, on est sur des approches différentes. » (Chargé-e de mission DLA n°5)

Une réponse complexe liée à l'aspect généraliste du dispositif

La spécificité du travail de chaque DLA tient aussi à la multiplicité et à la complexité de la réponse tenant notamment à l'aspect généraliste du dispositif, intervenant sur des secteurs divers (comme l'IAE, le SAP, la culture, l'éducation, le tourisme, etc.) et de nombreuses thématiques gestionnaires. Cet aspect est renforcé par la diversité des histoires associatives des structures bénéficiaires, des personnes qui la composent, etc.

« On ne peut pas modéliser, chaque structure [bénéficiaire] est différente, elles peuvent avoir une problématique commune mais chaque réponse est différente. Pour moi chaque cas, chaque association est un cas particulier. » (Chargé-e de mission DLA n°5)

> *« On ne va pas faire de la même façon pour toutes les structures. L'objectif du DLA est de proposer des solutions adaptées aux associations. On ne va pas transférer les mêmes outils à toutes les structures, au contraire le DLA c'est plutôt du sur-mesure. »* (Chargé-e de mission DLA n°1)

Les territoires ne se ressemblent pas, ont des configurations associatives différentes, que ce soit en termes de secteur, de densité, de taille, etc. La réponse « complexe » que doivent apporter les chargé-e-s de mission nécessite un « travail singulier » (Jeannot, 2005a) ; l'autonomie des chargé-e-s de mission, même si elle est parfois relative, est un élément structurant du travail DLA, car elle leur permet d'apporter une réponse adaptée au territoire.

II. La procédure d'intervention

Structurée, l'organisation du DLA laisse également de nombreuses ouvertures pour sa mise en œuvre. Celles-ci sont investies, les chargé-e-s de mission adaptent leur travail. Nous allons voir ici la manière dont ils s'approprient la procédure décrite dans le chapitre précédent.

L'accueil

La première étape, l'accueil des associations est réalisé de manières différentes selon les structures. Dans certains DLA il s'agira de faire une discussion téléphonique de cinq à dix minutes visant à :

> *« Évaluer s'ils remplissent les critères du DLA et s'il est possible de mettre en place un accompagnement, un calendrier des rencontres. Je profite aussi de la discussion pour leur demander de m'envoyer un certain nombre d'éléments papier »* (Chargé-e de mission n°4)

Pour d'autres, cette étape se déroulera dans les locaux de la structure porteuse du DLA, dans une durée comprise entre une à trois heures. Certaines structures quant à elles ont formalisé une fiche de présentation que la structure doit remplir, d'autres réalisent un entretien d'une à deux heures pour vérifier

l'éligibilité, donner quelques primo-conseils, éventuellement réorienter vers d'autres interlocuteurs mais aussi collecter de nombreuses informations sur l'association.

Le diagnostic partagé

Si l'association est éligible, les chargé-e-s de mission réalisent avec elle un « diag ». Pour cela, ils s'appuient sur des « grilles de diagnostic » ou « trames ». Elles ont une base commune, abordent toutes la gouvernance, les finances, le projet, etc. de l'association. Cependant les pratiques des chargé-e-s de mission ont fait évoluer ces outils : ces modifications sont liées à leur personnalité, mais parfois aussi à la structure dans laquelle ils travaillent ou encore à la demande des pilotes souhaitant plus ou moins d'informations sur certains aspects. Résultat, la « traduction » (Dodier, 1988, p. 9) de la situation et du contenu des diagnostics est variable tout comme leur forme. Comme l'écrit Dodier (1988, p. 15), il y a une « irruption d'une appréciation personnelle dans la façon de problématiser ».

> *« Il y a des chargé-e-s de mission qui ne font qu'un recto verso, nous nos diags faisaient 15 à 20 pages, il y a 12 000 façons de faire. »* (Chargé-e de mission DLA n°8)

> *« Je n'arrivais pas du tout avec une grille, moi c'était feuille blanche. »* (Chargé-e de mission DLA n°9)

> *« On a une trame interne à notre réseau [mais] je l'ai fait un peu évoluer. »* (Chargé-e de mission DLA n°3)

> *« J'ai travaillé dans deux DLA du même réseau, le premier m'a appris comment mener le dispositif, dans le second le précédent chargé-e de mission m'a appris l'idée d'archéologie. Il s'agit de prendre l'association dans son ensemble, tu vas creuser un point particulier pour comprendre les mécanismes de l'association, les leviers qui fondent les décisions, d'où elles viennent et comment elles ont avancé, voir où est le point clé sur lequel on peut appuyer pour l'aider à*

avancer. Il m'a appris à ne pas être une chambre d'enregistrement, quand l'association vient avec une demande il s'agit de questionner pourquoi. Pourquoi vous avez besoin d'outils de communication ? Parce que l'on n'a pas assez d'activité. Pourquoi vous n'avez pas assez d'activité, c'est juste parce que vous ne communiquez pas assez ? Est-ce que vous répondez aux besoins du territoire ? Quels sont vos outils, vos compétences pour faire ça ? Il s'agit vraiment d'aller fouiller au maximum. » (Chargé-e de mission DLA n°4)

Les entretiens témoignent d'une absence de méthode commune même si l'on trouve de nombreux points communs. Pour réaliser le diagnostic, les chargé-e-s de mission s'adressent aux dirigeants de l'association, qui se trouvent être parfois les bénévoles du conseil d'administration, d'autres fois les salariés dirigeants ou les deux. Certains chargé-e-s de mission prennent le temps d'associer également les salariés de la structure, même s'ils ne participent pas à la gouvernance de la structure, pour avoir leur avis.

« Nous on ne prend que le point de vue de la direction pour faire le diag, mais il y a un chargé-e de mission dans la région qui prend le temps d'envoyer un questionnaire anonyme aux salariés de l'association. » (Chargé-e de mission n°7)

Le temps passé par structure accompagnée dans le cadre de la phase « diagnostic »

Les spécificités du territoire impactent le travail du chargé-e de mission : suivant que le département est étendu ou non, rural ou urbain, que les associations sont géographiquement regroupées ou non sur le territoire, le temps nécessaire pour les rencontrer va changer. Un-e chargé-e de mission d'un département rural explique :

« Cela arrivait qu'on ait deux heures et demie de route pour aller à l'association, donc une journée entière pour un entretien, et parfois on était amené à faire trois entretiens avec l'association tellement la situation était compliquée. Par exemple un conflit entre le président, le Conseil d'Administration (CA) et la direction, des conflits au sein

du CA et avec les salariés. On avait jugé nécessaire de faire un entretien avec le président, le directeur, le CA et des représentants de salariés. On avait dépassé les 21h que l'AVISE veut qu'on passe au maximum sur un dossier. […] Il m'est arrivé de mettre 50h sur un diagnostic. » (Chargé-e de mission n°10)

Certains chargé-e-s de mission vont passer quelques heures pour établir le diagnostic, le plus souvent autour de un à quatre jours (Branchu & Morin, 2012). Si ce travail peut prendre jusqu'à une semaine pour un-e chargé-e de mission, pour d'autres il ne s'agit que d'une formalité :

« On échangeait sur le diagnostic et j'ai été effaré, il y en a un qui avait envoyé un questionnaire aux structures : « Dites-nous ce qui ne va pas et on vous paye un prestataire », et il y en avait plein comme ça… Il y avait un chargé-e de mission qui disait faire 80 accompagnements individuels par an. Pourtant, rien qu'un diagnostic c'est cinq jours avec une structure : entre l'échange, la paperasse, ça peut aller à cinq jours. Je lui ai demandé comment il bossait, il a répondu « Je reçois la personne, elle me dit ce dont elle a besoin et je lui paie un prestataire ». » (Chargé-e de mission n°5)

Rencontrer l'association

Le travail relationnel, qualitatif est également variable. Certain-e-s chargé-e-s de mission vont rencontrer les associations dans leurs locaux et d'autres non. Le travail de diagnostic, de qualification, varie sur la forme et sur le fond.

« Ça fait des trajets mais c'est important pour connaître le contexte dans lequel ils travaillent et puis pour mesurer l'écart entre les documents écrits, le discours porté et la réalité qu'ils peuvent vivre. On ne voit pas tout dans les locaux mais on peut voir un certain degré d'investissement, tu as certaines tensions quand on arrive, c'est révélateur. » (Chargé-e de mission n°6)

Après l'accueil, certain-e-s chargé-e-s de mission vont rencontrer l'association une seule fois, d'autres déclarent les rencontrer jusqu'à cinq fois pour établir le diagnostic partagé.

La forme du plan d'accompagnement

Le plan d'accompagnement préconisé dans le diagnostic partagé sera plus ou moins détaillé selon les chargé-e-s de mission. Certains préconiseront uniquement l'intervention d'un prestataire, d'autres présenteront des solutions pour tous les points soulevés lors du diagnostic et proposeront à la structure, en plus de l'intervention d'un prestataire, un plan détaillé d'actions à mener pour résoudre les problèmes identifiés. Par exemple se tourner vers un réseau associatif pour avoir un accompagnement afin de retravailler les statuts de l'association, ou vers l'OPCA pour avoir une formation ou un accompagnement spécifique sur les ressources humaines, etc.

> *« Une fois que l'on a fait le plan d'accompagnement, on fait des préconisations d'accompagnement. Il peut y avoir une partie avec un prestataire DLA, et surtout comme on est dans une phase où il faut faire attention aux jours d'accompagnement [en raison d'une baisse de budget de la structure porteuse du DLA], on va essayer d'optimiser l'accompagnement. Pour telle thématique ça va être un consultant DLA, pour celle-là ça va être un accompagnement via le pôle de l'ESS, ou aller voir telle autre structure pour le côté emploi, ou encore l'OPCA. On est vraiment sur un plan d'accompagnement global qui peut nous amener à flécher les associations vers tel ou tel acteur, l'idée n'étant pas que le DLA finance tout. »* (Chargé-e de mission n°11)

Là encore, dans la pratique les différences sont importantes. Pour certain-e-s chargé-e-s de missions l'accompagnement se limite à la réalisation du cahier des charges destiné au prestataire, d'autres débordent plus largement de ce cadre et propose des pistes de solutions détaillées pour toutes les problématiques identifiées.

La commande de prestations

Selon le rapport IGAS (Branchu & Morin, 2012) la durée moyenne d'une prestation commandée par le chargé-e de mission est voisine de quatre jours. Elle se déroule en général sur plusieurs mois afin que l'association puisse travailler entre les journées d'intervention sur site. Cependant les pratiques sont très variables, certains ne vont que très rarement proposer plus de trois jours de prestation, pour d'autres ça ne sera jamais moins de cinq jours, comme c'est le cas pour le chargé-e de mission n°10 :

> *« On avait aussi des accompagnements qui pouvaient être très longs sur des grosses structures, qui pouvaient être de huit jours dans une première phase puis de neuf jours dans une deuxième, ce qui peut ne pas être représentatif des autres DLA. Nous en-dessous de cinq jours de prestation on disait que ce n'était pas la peine d'intervenir. C'était donc nous, chargés de mission, dans notre structure particulière et dans le cadre de France Active, qui pensions ça. […] On avait tellement d'associations en attente à un moment que l'on a fait le choix suivant : "Vous n'êtes pas dans nos priorités mais on trouve que c'est intéressant de vous accompagner, donc est-ce que vous voulez co-financer votre accompagnement ?" On mettait 5000 euros d'ingénierie par exemple et l'association 3000. »* (Chargé-e de mission n°10)

Faire du conseil

Certains chargé-e-s de mission vont s'en tenir à leur mission de diagnostic, d'autres vont donner quelques conseils « *de premier niveau* » aux associations concernant des points basiques « *notamment pour qu'elles respectent la légalité* » (chargé-e de mission n°14). D'autres enfin vont carrément faire le travail des prestataires. Un chargé-e de mission explique faire du « *coaching »* :

> *« Certaines missions, on les réalisait en interne sans être financé, sur notre temps, sur le budget de fonctionnement. A un moment on avait perdu le FSE, c'était un choix de la DIRECCTE donc il fallait*

optimiser le budget au mieux et on avait proposé d'accompagner les associations sur nos compétences propres sans que ça engendre de coût de fonctionnement supplémentaire. » (Chargé-e de mission n°5)

Cette disposition à faire directement du conseil se retrouve notamment chez les chargé-e-s de mission qui partagent leur temps de travail entre le DLA et d'autres dispositifs d'accompagnement : comme par exemple l'accompagnement à la création d'entreprises où ils mettent eux-mêmes directement en œuvre le conseil. Cette particularité de leurs parcours professionnels influe sur leur travail de chargé-e de mission DLA.

« Notre métier d'accompagnateur d'activité nous permet d'être plus précis, on voit mieux les problématiques, si le plan de trésorerie est bien fait, si la comptabilité est bien faite ou non, au niveau Ressources Humaines on est aussi plus pointu que si on n'avait pas cette mission. Mais dans le cadre du DLA, dans le diagnostic, on va pointer ce qui ne va pas et on va juste leur donner deux ou trois conseils : on reste vraiment sur du constat via le diagnostic. […] Ce métier d'accompagnateur d'activité nous permet d'être plus précis dans les préconisations et dans les points de vigilance. » (Chargé-e de mission n°11)

Au-delà de la compétence à réaliser eux-mêmes l'accompagnement, la double activité ouvre aussi un réseau de professionnels mobilisables :

« Je suis en capacité d'identifier des entreprises ou des fondations du territoire qui seraient à même de les aider. Le conseil direct ça va aussi être la connaissance du territoire » (Chargé-e de mission n°13)

Agir dans l'urgence

Le « *DLA n'est pas un dispositif pompier* » (chargé-e de mission n°13), il n'a pas été pensé pour répondre aux urgences notamment financières :

« On n'est pas trop fait pour les urgences donc on était un peu plus sur le long terme. » (Chargé-e de mission n°15)

Si une association est sur le point de déposer le bilan, le DLA orientera davantage vers des structures comme France Active ayant les capacités d'apporter une aide financière ou encore, si c'est une structure de l'IAE, vers la DIRECCTE qui dispose d'un fond financier d'urgence. Cependant, il arrive parfois que certains chargé-e-s de mission prennent l'initiative de mobiliser les partenaires du dispositif pour sauver une association.

« Récemment, j'ai travaillé sur un chantier d'insertion qui était en grande difficulté financière. A mon initiative j'ai sollicité le comité de pilotage et on a mis en place un comité de crise pour sauver l'association. » (Chargé-e de mission n°13)

Bien qu'inscrit dans « un cadre réglementaire dominant et des systèmes de représentations, de valeurs et de stratégie préexistants » (Warin, 1993, p. 71), le travail descriptif que nous avons mené nous permet de voir que les chargé-e-s de mission ont de nombreuses « marges de manœuvre », que leurs parcours et leurs personnalités marquent leur travail.

III. Le comité d'appui technique

Lors des comités d'appui technique (CAT), instance de discussion des diagnostics (Cf. Chapitre 2.II), les chargé-e-s de mission présentent aux partenaires présents, dont font souvent partie les financeurs, les diagnostics partagés récemment réalisés. Plusieurs fois par an, des CAT sont organisés, les nouveaux « diags » sont présentés à cette occasion et une discussion s'engage autour de ces dossiers : celle-ci a vocation à enrichir le plan d'accompagnement et le cahier des charges d'ingénierie que va commander le chargé-e de mission.

Cet « univers de travail » (Dubar & Demazière, 1997) qu'est le CAT est intéressant en ce qu'il permet de révéler le rôle de chaque acteur, leurs marges, la place du « singulier » dans cette politique publique dont la mise en

œuvre est déléguée aux associations. Leur étude est centrale pour comprendre le processus et le système DLA, c'est un moment, un point d'éclairage, un oligoptique (Hermant & Latour, 1998) et un point de rencontre des différents acteurs. Si le DLA est comparable au travail public régional étudié par Michel Catlla (2007, p. 204) et qu'il définit comme un processus, « une suite d'initiatives qui se heurtent aux visées des autres, une construction de représentations différentes que les acteurs tentent de coordonner pour élaborer une vision commune, une série d'inventions organisationnelles qu'il faut rendre acceptables », le CAT en est un moment-clé.

Moment-clé, son étude est particulièrement heuristique. Cela nous amènera à l'étudier comme un lieu de négociation (1), puis d'acculturation (2) et enfin d'habillage (3).

1. Lieu de négociation

Composition des Comités d'Appui Technique

Les CAT[83] prennent parfois une dénomination légèrement différente selon les territoires (« comité d'appui », « comité technique d'appui » « réseau d'appui », etc.), ils sont composés de manières différentes selon les DLA mais aussi selon les dossiers présentés. Il est obligatoirement proposé aux représentants locaux de la DIRECCTE et de la Caisse des Dépôts d'y être associés ; peuvent être associés ou non : les collectivités territoriales (Région, Communauté d'agglomération, Pays, Villes, etc.), la Caisse d'Allocations Familiales, des fonctionnaires des services déconcentrés de la vie associative ou de la cohésion sociale, des réseaux associatifs, des OPCA (ex : Uniformation), des banquiers (ex : le Crédit Coopératif) et une large gamme de structures partenaires (autres structures d'accompagnement du monde associatif) ainsi que parfois des personnalités qualifiées (ex : un ancien éducateur de rue) présentes sur le territoire. Le chargé-e de mission peut-être le seul représentant de la structure porteuse du dispositif, mais il peut également être accompagné de son directeur ou de ses collègues.

[83] « Renforcer le pilotage régional et réduire le nombre d'instances », *Projet stratégique DLA 2013*, Version du 24 septembre 2013.

« Chez nous, en plus des financeurs il y a les membres invités en fonction des dossiers thématiques qu'on présente ou selon les territoires. Par exemple, on invite une collectivité territoriale s'il y a des dossiers qui la concernent sur son territoire. Après on va inviter l'ARS quand on a des dossiers médico-sociaux, l'UDAF, les OPCA comme Uniformation quand il y a des adhérents. Le comité technique d'appui, à part le collège des membres permanents, le collège des membres invités est très flexible, j'intègre rapidement.

En décembre on s'est retrouvé à quatre personnes au comité technique d'appui, parce que tout le monde est sur ses dossiers et toi il faut que tu places tes dossiers quand même. Une autre fois, dans le dernier CTA, il y avait un dossier compliqué avec risque de cessation d'activité, il y avait beaucoup de monde au comité, ça dépend beaucoup des dossiers. » (Chargé-e de mission n°16)

Le rôle du CAT

La fréquence des CAT varie selon les territoires : toutes les quatre à six semaines ou deux ou trois fois par an, certains n'ont pas hésité à même supprimer cette réunion. C'est le cas notamment dans certains territoires ruraux.

« Nous n'avons pas de comité d'appui physique, uniquement un comité de pilotage qui se réunit deux ou trois fois. Comme c'est les mêmes personnes au comité d'appui qu'au comité de pilotage, on préfère solliciter le comité d'appui par mail au fur et à mesure des demandes. Ça nous permet d'être plus réactifs même si ça a le désavantage de moins partager les avis. » (Chargé-e de mission n°17)

« Je ne fais plus de CAT mais je fonctionne en réseau d'appui selon les secteurs. L'idée c'est d'être plus réactif, d'être au service de l'association, dans sa temporalité et non pas dans celle de l'administration. […] La question de l'échéance est importante et si l'échéance c'est le CAT, on te demande d'acter la lecture et l'écriture

pour le CAT, pour sa logique propre. Mon idée c'est de renverser la vapeur, de dire que l'échéance c'est le conseil d'administration à qui on doit présenter le diagnostic, et on organise le travail par rapport à son échéance. » (Chargé-e de mission n°12)

Si le CAT est parfois supprimé, dans la grande majorité des cas il se réunit plusieurs fois par an. L'importance donnée à l'avis des partenaires est très variable.

« Chez nous le comité d'appui est un comité d'engagement. » (Chargé-e de mission n°14)

« Le comité d'appui est consultatif, on pourrait faire sans sa validation, mais on est vraiment dans une logique partenariale et on n'irait pas contre l'avis du comité d'appui. Ce n'est pas une chambre d'enregistrement. On prend en compte à chaque fois les remarques du comité d'appui. » (Chargé-e de mission n°11)

« Chez nous, le comité technique d'appui n'est pas un comité d'engagement, il n'est pas décisionnaire, il est normalement d'appui, il est bienveillant, il apporte sa connaissance ou sa compétence sur un secteur ou un territoire. Comment ça se passe chez nous ? On présente le dossier, la problématique et le plan d'accompagnement rapidement en se disant qu'ils ont lu le dossier. Après une conversation s'installe, des questions éventuellement, chacun apporte sa connaissance, et en général, si c'est des dossiers qu'on connaît bien, il y a des points de vigilance ou des préalables ; c'est arrivé que le CTA me propose de mettre des préalables. Après c'est nous qui décidons. » (Chargé-e de mission n°16)

Choix des structures accompagnées

Selon l'IGAS (Branchu & Morin, 2012, p.17) le dispositif vise principalement « les structures de taille moyenne (entre dix et cinquante salariés) ». Ainsi, « selon la DGEFP, le cœur de cible est l'association de

petite taille. Cet objectif a été tenu puisque 71 % des structures accompagnées comptent moins de dix salariés. Cependant, 10 % des structures accompagnées n'ont pas de salarié. Selon l'AVISE, ce chiffre correspond soit à la création d'une nouvelle structure avec un projet d'emploi, soit au développement d'une nouvelle activité dans une structure existante. Par ailleurs 8 % des associations ont plus de cinquante salariés, ce qui est très éloigné de la cible initiale. » (Branchu & Morin, 2012, p.24)

Ce décalage, entre la prescription des pilotes et la réalité, est intéressant. L'exemple de la taille des structures bénéficiaires montre que ce n'est pas le service du ministère de l'emploi qui va fixer seul les orientations mais que tous les financeurs et partenaires vont participer à cette décision, l'influencer. Qui plus est, si les financeurs doivent négocier entre eux, ils doivent également négocier avec la structure porteuse du dispositif, forte d'un projet associatif spécifique, et enfin avec la personnalité du chargé-e de mission qui l'incarne et met en œuvre le DLA sur le territoire.

> *« On a reposé la question au dernier dialogue de gestion : est-ce que l'on peut aussi accompagner les associations primo-employeuses ? Si on sent que la structure est prête, pas loin de créer son premier emploi, on trouve ça pertinent. Après ça doit rester à la marge, ça ne doit pas devenir la majorité des accompagnements. »* (Chargé-e de mission n°18)

Les chargé-e-s de mission ont une marge d'appréciation importante des structures éligibles, ils opèrent un choix qui fait appel à leurs analyses, à leur subjectivité. Celle-ci est relative, car négociée avec l'environnement. Un chargé-e de mission explique par exemple que dans sa structure, pour être accompagnée, les associations doivent avoir « une activité économique » :

> *« Au départ ma structure [porteuse du DLA] était très à cheval sur la définition de l'activité économique, puis la définition a été de plus en plus à géométrie variable. La question se posait notamment pour les associations qui dépendaient uniquement de fonds publics, voire d'un seul financeur. […] Je poussais pour que ces structures qui vivaient*

uniquement de fonds publics soient accompagnées. » (Chargé-e de mission n°10)

Le choix des structures accompagnées est le résultat d'une interaction entre une multitude d'acteurs intervenant à des étapes différentes (dialogue de gestion, comité de pilotage, comité technique d'appui, accueil, discussions informelles dans les structures porteuses, etc.) d'une négociation. Aucun acteur n'a la maîtrise totale du dispositif et de son orientation : d'importantes marges de manœuvre « peuvent » être laissées à la structure porteuse du dispositif et/ou au chargé-e de mission.

Empathie et pilotage

Le DLA n'a pas été imaginé comme un dispositif d'audit au service des pilotes qui financent la structure. Ainsi, pour les chargé-e-s de mission, il ne s'agit pas pour eux de contraindre les structures à respecter la loi mais uniquement de les conseiller à le faire.

« On va à la rencontre des associations, on voit leur travail, comment on peut les soutenir : sans forcément aller dans leur sens, on apporte un vrai soutien, on peut leur dire là c'est une bêtise, là ce n'est pas légal, pas dans les clous. » (Chargé-e de mission n°6)

Les chargés de mission sont dans une position d'empathie et de bienveillance vis-à-vis des structures qu'ils diagnostiquent.

« C'est un échange de points de vue en fonction de la casquette que chacun a. Entre le gars de jeunesse et sports qui va les rencontrer régulièrement, la personne de la DIRECCTE qui les voit juste comme un dossier qu'elle a vu passer via l'inspection du travail et toi qui les a rencontré pendant trois heures en buvant du café sous le soleil, donc tu as eu un coup de cœur, c'est tellement subjectif... c'est tellement riche cet échange de points de vue. Liés à nos fonctions, à nos expériences avec cette association. » (Chargé-e de mission n°7)

Cette « empathie » s'exprime et s'observe notamment par le biais d'une relative réserve vis-à-vis des pilotes *:*

> *« En tant que dispositif on est censé être entre les pilotes et les associations, après subjectivement je suis plutôt du côté de l'association, ce sont ses choix et ses décisions. Et puis parce qu'on est tenu à une certaine confidentialité aussi, je ne vais pas tout donner aux partenaires, je ne vais pas tout leur dire, car tout ce qu'il y a dans le DLA n'est pas diffusable. [C'est l'idée du diagnostic partagé] s'il y a des choses, des chiffres trop sensibles on peut ne pas les mettre. Après on travaille assez en transparence, on ne va pas mentir sur une situation, si une situation va mal on va en parler aux partenaires. Après on ne va peut-être pas développer tout le fil avec eux. Dire la situation en est là, le DLA travaille là-dessus, mais peut-être pas dire au fond, c'est le président qui veut démissionner, il y a des choses qu'on ne peut pas diffuser, il y a une forme de confidentialité. »*
> (Chargé-e de mission n°6)

Du diagnostic partagé à la décision partagée

Olivier Nay et Andy Smith (2002, p. 13-14) proposent une distinction, intéressante pour notre sujet, entre l'activité « généraliste » et l'activité du « courtier ». « L'activité du « généraliste » consiste à construire du « sens commun » entre les milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (c'est la dimension cognitive de la médiation). L'activité du « courtier » consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation.) »
« Le terme « généraliste » sert à désigner des acteurs qui « traduisent », au sens de Michel Callon, des connaissances, des savoirs, des registres de légitimité entre des univers organisationnels ou sociaux qui doivent (ou désirent) travailler ensemble mais ne recourent pas aux mêmes registres d'intelligibilité. » (p.14) Concrètement l'activité du généraliste consiste à collecter des points de vue, à interpréter des références et des savoirs, à comprendre des opinions et des croyances, à les mettre en contact et les faire

circuler d'un univers à l'autre. Le généraliste tente de produire une intelligibilité commune en utilisant des idées et des valeurs pouvant être partagées par les milieux mis en contact. Les chargé-e-s de mission se retrouvent dans cette posture, avec, comme ils le disent eux-mêmes, une forte volonté de produire un savoir « objectif » sur l'association qu'ils tireraient de leur posture d'extériorité par rapport aux associations. Ce savoir ils le partagent par ailleurs avec les différents pouvoirs publics lors du CAT et du rendu de l'accompagnement – une approche « neutre » et « compréhensive » qui participe notamment à une acculturation des financeurs aux spécificités des associations.

En même temps, comme les « professionnels de la médiation » dont parlent Olivier Nay et Andy Smith (2002), « le travail réalisé par un généraliste sur les idées et les valeurs cache bien souvent des tensions entre institutions cherchant à préserver des positions et un certain contrôle de la situation. Il est bien souvent au cœur d'une lutte de classements dont le principal objectif est de défendre des intérêts collectifs. Il est donc rarement dissociable, pour cette raison, d'une activité de courtage. » Ce rôle de « courtier » qu'endossent les chargé-e-s de mission est particulièrement visible lors du CAT, la bienveillance que l'on observe généralement vis-à-vis des associations les poussent à occulter certaines informations, à quitter l'objectivité dont ils se réclament pour défendre aux mieux les intérêts de l'association et leurs préconisations. Ils n'échappent donc pas à l'activité de « courtier » qui consiste à intervenir comme entremetteur dans un échange intéressé entre des parties. Pour Nay et Smith, « cette forme de médiation, qui consiste à mettre en contact des acteurs susceptibles de retirer des profits mutuels dans un échange de biens et ou de services, n'implique pas en effet que soit produite une compréhension commune d'un problème, d'un enjeu ou d'une situation. Elle suppose plus prosaïquement une entente minimale sur les termes de l'échange et sur les profits (matériel ou symbolique) que chacun peut en tirer. » (p.14) L'empathie des chargé-e-s de mission peut jouer à plein en fonction des dossiers, il n'est pas rare qu'ils occultent une partie des informations ou en donnent d'autres qui ne sont pas dans le diagnostic partagé pour appuyer leurs préconisations.

Officiellement, c'est le comité de pilotage qui est le lieu de gouvernance du DLA au niveau territorial, mais comme nous permet de le voir le CAT[84], beaucoup de choses se jouent dans ce moment de travail. Dans le DLA les objectifs et les actions pratiques sont négociés, sont le résultat de stratégies. « Il n'y a pas d'acteur dominant désigné à l'avance » (Warin, 1993, p. 93), les prescriptions que peuvent faire les financeurs sont discutées, ils doivent composer avec les autres partenaires, avec la structure porteuse du dispositif dont l'intégration dans le dispositif public n'écrase pas nécessairement « l'idée d'œuvre » au sens d'Hauriou (Jeannot, 2001), mais aussi avec la personnalité du chargé-e de mission. Une nouvelle division du travail politique (Terssac, 2003) s'esquisse. Il ne s'agit plus de séparer commandeur et opérateur, l'étude nous montre que le travail des chargé-e-s de mission est également un lieu de « négociation », producteur de la politique publique.

2. Acculturation

Informations instrumentalisées

Le CAT n'est pas neutre pour les partenaires : selon les chargé-e-s de mission, il leur permet d'engranger un grand nombre d'informations, celles-ci sont d'autant plus précieuses pour eux que les analyses du diagnostic partagé concernent parfois des structures avec qui ils entretiennent des relations et souvent des secteurs, des territoires, sur ou avec lesquels ils travaillent.

> *« L'intérêt pour les membres du CAT c'est la masse d'informations qualitatives. »* (Chargé-e de mission n°16)

> *« Les membres du CAT signent une charte de confidentialité. Quand on leur envoie le dossier, on l'envoie à des personnes, pas à leur structure, ils n'ont pas à utiliser le diagnostic à des fins*

[84] Le CAT, lieu de présentation du diagnostic partagé, est un lieu de médiation inter-institutionnel, un système très souple, aux variables changeantes en fonction des personnes présentes et des dossiers présentés. Le pouvoir même est variable en fonction du rôle de chacun, de son autorité sur le dossier.

professionnelles. Le risque est là aussi, c'est que le diagnostic remonte dans les services du CG et puisse conditionner des subventions. On est très vigilant par rapport à ça, et ça doit rester confidentiel. » (Chargé-e de mission n°11)

« On sait que les dossiers circulent au sein du Conseil Général. » (Directeur d'une structure porteuse du DLA, n°22)

Lieu de discussions informelles entre institutions

Si pour les chargé-e-s de mission, le DLA et le CAT permettent aux partenaires d'obtenir des informations sur les structures accompagnées, il s'agit aussi d'un lieu de discussions informelles entre institutions.

« Le CAT c'est un endroit où l'on apprend plein de choses, la région va expliquer un nouveau programme et on va avoir le retour du Conseil Général. […] Ça montre qu'il y a un manque de lieux d'échanges presque informels entre les différents partenaires des associations. On fait des comités de pilotage, des réunions de financeurs, etc. là ça leur permet vraiment de se poser et de réfléchir, donc il y a vraiment trente minutes avant qu'on lance la présentation de nos diagnostics où l'on va avoir la présentation d'un nouveau dispositif, une réflexion… c'est quelque chose… c'est pour ça que nos membres viennent, il y a ce diagnostic, le CAT, mais aussi cette logique de rencontrer les autres acteurs et pas dans une logique formelle, c'est aussi un intérêt. » (Chargé-e de mission n°13)

Acculturation et information des pilotes

Si le CAT est un lieu d'informations pour les pilotes, ces réunions ne sont pas neutres sur leur vision du secteur associatif.

« Le côté positif du DLA, c'est qu'il rassemble plein de gens. Au co-pil on voit bien qu'ils ont des attentes différentes, on fait de la remise en lien, ça devient même un temps de travail agréable, il n'y a pas de

logique de défense des prés carrés, mais une réflexion autour de la table. […] Le DLA crée un espace où chacun vient discuter des recherches de chacun et enrichir son regard, avec la volonté d'être vigilant que cela ne nuise pas à la structure. […] C'est un espace d'échange, où chacun est au même niveau. Ailleurs c'est toujours descendant, il y a trois personnes qui parlent et les autres écoutent, là c'est différent. […] C'était un espace d'enrichissement. » (Chargé-e de mission n°16)

« On voit clairement ce phénomène d'acculturation, car au début on entendait que les réseaux associatifs ne servaient à rien, ils ne connaissaient rien à l'ESS et au monde associatif, ils voulaient travailler avec des vrais consultants. Le représentant de la Caisse venait des programmes immobiliers, il n'y connaissait rien du tout. Au niveau du ministère du Travail, ils avaient une vision exclusivement sur l'IAE et SAP, car ils donnaient des agréments à ces structures là mais tout le reste ils n'avaient jamais eu affaire à eux… ils ne les connaissaient pas du tout. » (Chargé-e de mission n°9)

« J'ai accompagné beaucoup de crèches associatives dans le cadre du DLA. […] A un moment s'est posée la question : est-ce qu'il est possible de financer sur des quasi-fonds propres des crèches associatives ? C'était en suspens parce qu'il y a quand même une activité économique, il y a même de la prestation de service facturée aux parents : c'est de l'activité économique. J'ai eu tendance à pousser au sein de France Active pour dire qu'y compris les associations qui vivaient uniquement de fonds publics avaient un intérêt à être financées en avance remboursable… […] Il fallait faire comprendre qu'une association, même dépendant à 100 % de fonds publics, avait besoin de dégager des résultats. Quand il y a des salariés c'est nécessaire, surtout quand la subvention ne tombe qu'une ou deux fois par an, qu'il y ait un minimum de fonds de roulement, de fonds propres. Je reprends l'exemple des crèches, car c'est symptomatique, il y a des crèches, si elles faisaient un déficit, la collectivité comblait le déficit et si elle faisait un excédent, même petit,

> *ils reprenaient l'excédent. Et en fait, les crèches avaient zéro fonds au départ et n'avaient pas la trésorerie pour financer le fonds de roulement. Le fait d'avoir le dispositif DLA et prêt d'honneur permettait de sensibiliser les partenaires des associations sur la nécessité d'avoir un minimum de fonds propres pour payer les salariés tous les mois. »* (Chargé-e de mission n°10)

Le CAT permet aux administrations de mieux appréhender les acteurs associatifs de leur territoire, il donne un autre angle d'approche sur leurs problématiques, un aspect moins administratif au traitement de ces structures qui étaient auparavant plus abstraites : des « dossiers ». Le CAT permet aux fonctionnaires de quitter le traitement purement bureaucratique des structures en multipliant les points de vue sur celles-ci. Par ailleurs, le CAT comme lieu de discussions informelles permet aux différentes administrations de mieux se connaître, de partager l'information sur leurs différentes actualités. Lieu rare d'échange, il permet aux participants de mieux comprendre l'environnement institutionnel de leur territoire.

Finalement le CAT est un lieu d'acculturation des administrations déconcentrées, au travail territorial et partenarial. C'est aussi un lieu d'acculturation pour tous les participants, ceux-ci voient leurs connaissances et leur compréhension des « structures développant des activités et services d'utilité sociale » se développer. L'étude des CAT montre que cette situation permet aux acteurs d'avoir des éléments cognitifs nouveaux transformant leur univers culturel et l'interprétation qu'ils font des dossiers étudiés. Le CAT permet de voir la transformation des cadres de compréhension des acteurs (Goffman, 1974). Cette expérience fait penser à celle que décrivent Alexandre Mathieu-Fritz et Laurence Esterle (2013) à propos des dispositifs de téléconsultation. Ces lieux bouleversent les hiérarchies habituelles, créent de nouvelles interactions et transforment la production de jugements professionnels contribuant à établir le diagnostic. Les usages du dispositif conduisent à des ajustements et des déplacements sur le plan des pratiques professionnelles médicales. Comme chez Mathieu-Fritz et Esterle s'ouvre « un nouvel espace de jugement, c'est-à-dire une nouvelle « arène des habiletés techniques » (Dodier, 1993), qui « bouleverse » les acteurs et en l'occurrence les acculture.

3. Tendance à la bureaucratisation

Cependant, comme nous l'avons déjà remarqué dans la partie précédente, certain-e-s chargé-e-s de mission DLA déplorent que cela impose une temporalité administrative différente de celle dans laquelle s'inscrit la structure accompagnée.

Temporalité

Cette question de la temporalité revient dans les entretiens avec les chargé-e-s de mission.

> *« Les structures ont tendance à voir les choses dans l'urgence, on a un calendrier relativement souple mais quand même ça prend quelques mois de mettre en place l'accompagnement et après il y a le temps administratif, les calendriers électoraux qui jouent aussi, là aussi ce n'est pas forcement évident de trouver le bon timing. »* (Chargé-e de mission n°6)

La multiplicité des financements nécessite de respecter la multiplicité des temporalités qui se révèlent très structurantes pour l'activité de la structure porteuse du DLA. Un chargé-e de mission explique par exemple que, comme le Fond social européen (FSE) n'est pas rétroactif et que l'ensemble des pièces justificatives doivent remonter avant la fin de l'année, son activité de chargé-e de mission est limitée dans le temps.

> *« Sur une année, il y a seulement six mois de lancement des ingénieries […] On n'est jamais calé sur notre budget avant mars et pour le FSE on doit finir avant le 1er décembre. En gros, on lance les accompagnements de mars à septembre. »* (Chargé-e de mission n°2)

Au-delà de contraindre la temporalité de l'action, les différents financeurs participent à la « bureaucratisation » du dispositif. Le FSE, en particulier, est régulièrement pointé comme facteur de bureaucratisation par les chargé-e-s

de mission. Il impose, comme à toutes les associations profitant de ces financements européens, une charge de travail supplémentaire, complexe[85] et contraignante. Un chargé-e de mission (n°2) explique par exemple que sa structure a des financements FSE depuis des années mais qu'en 2014, lors de la réalisation de l'entretien, ils n'avaient toujours pas reçu le remboursement des frais engagés depuis 2010. Il explique que « *le remboursement se fait sur la remontée des dépenses* » mais que c'est très lent à venir et que ce système entraîne un travail administratif très important.

> *« Au total 40 % de mon temps je le passe pour le suivi administratif, la recherche de fonds, les conventions […] C'est la réalité du monde associatif et on est une structure associative bien qu'en délégation du service public. »* (Chargé-e de mission n°2)

Lors d'un entretien, un autre chargé-e de mission nous explique, tout en nous faisant signer une feuille de présence « FSE », qu'ils doivent justifier chaque heure de travail, chaque dépense :

> *« C'est la troisième que je signe depuis ce matin parce qu'on a du FSE sur la structure. C'est assez ennuyeux. On le fait une fois en papier et puis on l'enregistre. Et on fait un tas et on garde les papiers. Ces feuilles, il faut ensuite les scanner. »* (Chargé-e de mission n°18)

Ce type de financement entraîne une charge de travail administratif importante. Concernant la commande de prestation, un-e chargé-e de mission explique :

> *« On a un souci avec le FSE qui oblige à mettre en place une procédure d'appel d'offres spécifique et publique. Résultat, avant on était obligé de mettre en concurrence deux ou trois prestataires, aujourd'hui on reçoit six à dix réponses par appel d'offres. Clairement l'administration en charge des paiements a fait une lecture abusive du*

[85] Nous retrouvons ces critiques dans un rapport de mission réalisé par un parlementaire : Blein Yves (2014), *Simplifications pour les associations*, La Documentation Française, novembre.

droit, pour eux-mêmes se mettre à l'abri d'irrégularités. Pourtant il n'y a pas d'obligation de marché public. […] L'administratif me prend de 20 à 30 % du temps de travail. » (Chargé-e de mission n°17)

Si les pouvoirs publics durcissent les règles de justification de l'usage de l'argent public, c'est pour se protéger d'éventuels risques juridiques qui mettraient en cause ses attributions. Ainsi, elles s'alignent sur le FSE, sur-interprètent le droit européen et durcissent leurs attentes administratives vis-à-vis des associations. (Hély & Moulévrier, 2013)

Reporting

Si le FSE et certaines collectivités demandent la justification de chaque dépense, la justification des financements pour la CDC et les services de la DGEFP se fait essentiellement sur résultat. Un regard important est porté sur les indicateurs mesurant l'impact « emploi » du dispositif. Chaque année les DLA compilent les résultats de leurs actions et une étude d'impact du DLA est régulièrement réalisée par l'AVISE. Chaque chargé-e de mission doit référencer ses accompagnements dans le système d'information ENEE. Considéré unanimement comme chronophage par les chargé-e-s de mission, plein de « lourdeurs » selon l'IGAS (Branchu & Morin, 2012), les pilotes considèrent ce travail nécessaire, permettant de mesurer l'impact et de justifier les dépenses. En plus de la lourdeur de l'outil, les chargé-e-s de missions pointent le manque de fiabilité des données :

« Les indicateurs ENEE remplis par les chargés de mission sont pleins d'erreurs et d'incertitudes. » (Chargé-e de mission n°2)

« Même pour parler emploi ce n'est pas pratique ENEE, car ça ne comptabilise pas comme on le souhaiterait. C'est un outil informatique, il faut rentrer dans les cases et si ça ne rentre pas on ne peut pas préciser. […] Et ça mesure vraiment quantitativement c'est un peu le problème : ça ne sort que des chiffres, ça ne mesure pas le degré de pertinence du prestataire par rapport à l'accompagnement par exemple. Si l'asso finit par licencier, car économiquement la situation n'était pas viable, ça va comptabiliser en perte d'emploi, de

manière négative, même si l'association a progressé et qu'elle va embaucher dans un an ou deux. » (Chargé-e de mission n°6)

« Les données dans ENEE elles sont à l'arrache, et chacun fait différemment et bidouille comme il peut. Quand tu n'as pas la donnée, tu es obligé de remplir quelque chose et tu remplis comme tu peux, tu inventes. Quand tu n'as pas de solution, tu fais au feeling. » (Chargé-e de mission n°16)

Comme l'explique un fonctionnaire de la DGEFP à propos du système d'information ENEE :

« Quand le DLA a été créé, on a mis en place ENEE […] On devait justifier le DLA du côté de la direction du budget. On a mis en place toute une batterie d'indicateurs, […] on devait être à même de leur apporter une justification des crédits. […] Mais on ne sait pas l'impact du DLA sur le territoire il y aurait fallu avoir un double aveugle avec du placebo. […] Le véritable impact du DLA on ne saura jamais. Après je suis convaincu de l'utilité du DLA, d'ailleurs les associations qui sont venues, […] il y en a beaucoup qui viennent une deuxième, troisième fois, il faut même limiter […] c'est bien qu'il y a un véritable service, quand il y a quelqu'un qui ne vous rend pas service vous n'allez pas retourner le voir. » (Richard Sabaté, fonctionnaire DGEFP)

Même si le *reporting* que permet ENEE n'apporte pas un regard considéré comme crédible par les acteurs du DLA, il permet néanmoins de justifier l'argent public consacré à cette politique publique. Un « artefact de maîtrise », un « habillage » est produit pour « justifier » le DLA. Comme Gilles Jeannot (2005b) l'explique à propos des agents de développement en milieu rural, « tous les agents actuellement en poste évoquent l'activité rhétorique « d'habillage » des projets destinée à les faire rentrer dans les critères affichés. Ils ont appris à être maîtres des termes inscrits dans les documents d'orientation des financeurs ».

Artefact de rationalité

Prestataires de services, les associations doivent justifier les dépenses afférentes à la mise en œuvre de la politique publique. Ces justifications qui doivent permettre aux pouvoirs publics de garder la maîtrise du dispositif s'inscrivent dans un processus de rationalisation des associations prestataires de politiques publiques.

> *« Le Conseil Régional se comporte de plus en plus comme le FSE, il fait une avance et après paie sur factures. […] Avec le système de paiement sur factures on est dans l'idée d'achat du service fait. »*
> (Directeur d'une association porteuse d'un DLA)

« La "LOLF" (loi organique relative aux lois de finance), entrée en vigueur le 1er janvier 2006, a entre autres pour objectif de permettre l'évaluation des politiques publiques et de faire passer l'État d'une "culture de moyens à une "culture de résultat" » (Avare & Sponem, p.150). Le DLA n'est pas exempt de la logique d'« isomorphisme institutionnel » (DiMaggio & Powel, 1983) mais contrairement à ce qu'écrivent Avare et Sponem (2013), « parler de management, c'est d'abord mettre au cœur de la conduite des organisations la notion de performance », dans le cas du DLA c'est aussi parler d'« habillage ».

Si le *reporting*, la bureaucratisation n'est pas sans effet, sans lourdeur, « contrairement à un présupposé du management public […] il ne semble pas que les objectifs puissent être exprimés clairement. […] La traduction en objectifs d'impacts (le nombre d'emplois créés, les surfaces occupées) et encore plus en objectifs de production […] est éminemment problématique » (Jeannot, 1999, p. 267). Finalement les chargé-e-s de mission savent aussi parfois remplir les cases et le font souvent arbitrairement, sans référentiel, ce qui au passage donne peu de valeur au résultat, mais leur permet de garder le contrôle, de préserver leurs marges.

Conclusion du troisième chapitre

Si le métier de chargé-e de mission est bien défini et fait l'objet d'une action, d'un travail pour garantir sa cohérence, l'étude du travail des chargé-e-s de mission montre que leur « métier » demeure ouvert. Il y a bien sûr des forces centripètes : une procédure de déroulement des diagnostics qui encadrent le travail, des pratiques d'animation par les fédérations et l'AVISE ou des suivis par indicateurs plus bureaucratiques. Mais l'équilibre est clairement du côté de l'autonomie des chargé-e-s de mission et de la souplesse de la mise en œuvre. Résultat, les chargé-e-s de mission bénéficient de nombreuses marges de manœuvre et d'ouvertures pour faire leur travail. Ces ajustements sont d'ailleurs une des conditions de son effectivité.

Malgré ce dernier aspect, comme nous allons le voir (Chapitre 4), une réponse est tout de même apportée à la demande ouverte des pouvoirs publics. Clairement, le DLA ne révèle pas d'un mode de gouvernement par injonction des associations. Les chargé-e-s de mission ne sont pas un simple outil des pouvoirs publics, ceux-ci développent même des formes d'empathie avec leurs bénéficiaires. Nous sommes face à tout sauf à un dispositif extrêmement rigide, pourtant comme nous allons le voir les accompagnements ne sont pas sans porter une ligne claire, cette souplesse ne fait pas disparaître l'« idée d'œuvre » au sens d'Hauriou (Jeannot, 2001) du dispositif. Si beaucoup de choses se jouent dans le travail, le travail « se fait ».

Chapitre 4. Le travail des chargé-e-s de mission : accompagner pour l'emploi

Nous sommes face à un dispositif souple reposant sur les chargé-e-s de mission. Pour autant, si cette qualification évoque le manque de précision, de netteté, l'intervention des chargé-e-s de mission n'est pas sans orientation globale claire. Pour Bernard Gomel et Nicolas Schmidt (2006, p. 11), il ne fait aucun doute que le DLA « s'intéresse essentiellement à l'économie des structures associatives, à leur capacité d'autofinancement ». L'analyse de l'accompagnement DLA peut-elle être réduite à ces dimensions ? Dans ce chapitre, l'enjeu sera de comprendre ce qui se joue dans le métier des chargé-e-s de mission. A partir d'entretiens avec ces derniers, nous ferons l'analyse de leur travail : nous questionnerons moins l'impact du dispositif – sur lequel nous reviendrons dans la troisième partie de la thèse – que sur ce qui oriente le travail et la manière dont le dispositif est vu par ses agents.
Pour comprendre ce qui se joue, de manière introductive à ce chapitre, il est nécessaire de définir deux termes centraux dans notre analyse : celui d' « accompagnement » et celui d' « adhésion ».

Accompagnement

Selon le dictionnaire[86], « accompagner » c'est être avec quelqu'un, lui tenir compagnie. Mais aussi servir de guide, aller avec, mener, conduire quelqu'un quelque part.
Nous retrouvons cette idée d' « accompagnement », au-delà de la dénomination, dans la mise en œuvre du DLA. Ceux qui le mettent en œuvre rappellent bien qu'il ne s'agit pas de faire « à la place » mais d'accompagner. L'association qui bénéficie du DLA tiendra le crayon, travaillera, le DLA servira de guide, donnera un cadre. Nous sommes moins dans un « gouvernement des conduites » que dans un « accompagnement des conduites », le DLA ne fait pas « à la place de » mais guide, accélère. Ainsi les effets du DLA sont le résultat de sa mise en œuvre par les bénéficiaires

[86] Larousse, 2015.

eux-mêmes, qui transforment leurs structures en réponse aux contraintes environnementales auxquels ils ont à faire face.

Adhésion

L'idée d'adhésion est également centrale dans le dispositif. Pour suivre le rythme il faut avoir « envie ». La notion d'accompagnement va de pair avec la volonté d'être accompagné. Le DLA vient d'« en haut », mais il est aussi saisi par les acteurs. Il ne se réalise pas sans adhésion. Les acteurs participent pleinement au DLA, ils contribuent à la dynamique qui se met en œuvre.

Ainsi, les entretiens avec les chargé-e-s de mission nous amènent à voir le travail de qualification et de requalification des problèmes auxquels les associations bénéficiaires du dispositif sont confrontées (I). Nous verrons aussi le travail d'adhésion de la structure que réalisent les chargé-e-s de mission (II) et en quoi cela participe à un alignement des associations sur la problématique de l'emploi (III).

I. Diagnostic et dévoilement

Ici, à partir des entretiens réalisés avec les chargé-e-s de mission, il s'agira de comprendre ce qui pousse les associations à s'adresser au DLA (1) puis de voir comment le dispositif fait un travail de dévoilement, opère un détournement des demandes initiales (2).

1. Les contraintes économiques poussent vers le DLA

Les entretiens réalisés avec les chargé-e-s de mission DLA montrent que les préoccupations qui poussent les associations vers le DLA sont souvent d'ordre économique. Le chargé-e de mission DLA d'un territoire rural, dont la structure porteuse s'inscrit dans l'éducation populaire, explique :

> *« Les finances c'est un peu le bouc émissaire, on entend souvent de la part des structures : "on n'a pas de sous, c'est là-dessus qu'il faut nous aider ". On leur répond : "le DLA ne vous trouvera pas de sous,*

c'est à vous de les trouver dans tous les cas". Mais si elles viennent, c'est souvent parce qu'il y a d'autres problèmes derrière. Après c'est vrai, les collectivités locales, plus ça va, plus elles se désengagent, la culture ça a toujours été un secteur assez difficile pour s'engager, notamment en milieu rural. C'est très difficile de mobiliser des élus de communes ou d'intercommunalités sur une vraie politique culturelle, mais il y en a qui y arrivent. Pourquoi certains y arrivent et d'autres non ? Ça dépend des élus en face ou de la manière dont on présente les choses ? C'est un peu toujours les deux. » (Chargé-e de mission n°6)

Son constat est partagé par d'autres chargé-e-s de mission, dont celui d'une structure portant également des actions de développement de l'ESS et de création d'entreprises :

« Elles viennent parce qu'elles ont des problèmes financiers, mais c'est juste une porte d'entrée. La crispation économique fait ressortir toutes les problématiques internes, sur l'organisation interne. Il y a des pratiques RH qui pouvaient être bancales depuis X années, mais le fait qu'il y ait des problèmes économiques fait que du coup, ça crispe tout le monde et ça met en avant une gouvernance qui n'était pas excellente. » (Chargé-e de mission n°11)

Derrière les préoccupations souvent financières se cachent selon les chargé-e-s de mission des problématiques organisationnelles, de gouvernance, de gestion des ressources humaines, etc. Lors du diagnostic partagé, les chargé-e-s de mission font alors un travail de requalification des problèmes sur lesquels la structure doit travailler et sur lesquels l'accompagnement portera.

2. Dévoiler et faire des détours par rapport à la demande initiale

Selon les chargé-e-s de mission, la réalisation du diagnostic va participer au « dévoilement » des contraintes, des problématiques jusqu'alors invisibles qui pèsent sur l'association.
Un chargé-e de mission (n°11), dont la structure porteuse a également des missions de développement économique du territoire, nous dit lors de

l'entretien que « *toutes* » les associations viennent au DLA car elles « *recherchent des fonds* ». Il explique que généralement le diagnostic permet de voir qu'en effet il y a des baisses de subvention, qu'il y « *a besoin d'argent* », mais « *qu'avant ça il y a d'autres choses à faire* », que « *souvent les associations ne savent pas ce qu'est un projet associatif* » et qu'il commence le travail « *à cette base* » : « *le projet associatif, c'est un document qui dit où va l'association, avec qui, sur quel territoire, dans quelle logique, sur combien de temps.* » Le chargé-e de mission nous explique que cette « *vision stratégique* » est nécessaire, que c'est la « *fondation* » sur laquelle doit se construire l'association. Que son absence, le manque de positionnement de la structure vis-à-vis des financeurs, est une explication des difficultés auxquels s'expose l'association. Alors que les associations viennent pour d'autres problèmes, le chargé-e de mission les amène donc à faire un détour par le « projet ».

Pour un-e autre chargé-e de mission, dont la structure porteuse a notamment pour mission le développement de l'ESS, l'entrée financière amène sur le terrain organisationnel :

> *« Mais souvent on se rend compte qu'en parallèle il y a un problème au niveau de l'organisation interne : soit c'est la vie associative, il y a en fait un CA inexistant et qui ne respecte pas les statuts, il n'y a pas de bénévoles, soit c'est au niveau RH, salariés. Soit il y a une mauvaise communication, une mauvaise adéquation entre le CA, le bureau et les salariés, soit en interne les pratiques ne sont pas correctes, soit les pratiques managériales ne sont pas bonnes, soit on a un directeur qui est fêlé et fait du harcèlement. On lève ça aujourd'hui par l'entrée financière. Ils viennent pour ça et en creusant on lève ça. Le fait qu'une personne extérieure aille dans la structure libère aussi la parole des salariés. Ça m'est arrivé avec une association, le directeur me dit, tout va bien, il faut juste préparer l'après mon départ en retraite qui sera effectif dans deux ans, il faut qu'on pense à l'avenir de la structure. Je me dis a priori tout roule, envoyez-moi les pièces : statuts, rapports d'activité, financier. Je me rends compte que la structure perd 300 000 euros par an et qu'il y a une grosse précarité économique et qu'ils sont à deux mois de la*

cessation de paiement. 45 emplois, dans l'enseignement agricole, un centre de formation, une maison familiale rurale. Du coup voilà, l'entrée économique, je leur apprends, ou en tout cas ils font mine, qu'économiquement ça va mal, je préconise de travailler sur la stratégie et le modèle économique. Il fallait que la structure se réinvente pour équilibrer ses comptes. Les solutions à court terme et à moyen-long terme. Et le prestataire me dit, il faudrait faire un avenant pour travailler au niveau RH car je sens que ça coince. J'ajoute deux jours au prestataire pour travailler sur les RH. On lève des loups de malade, du harcèlement… et finalement le directeur est licencié. On lève ça parfois, le DLA permet parfois des grosses remises en cause, et en ce moment de crise économique ce n'est pas rare. » (Chargé-e de mission n°11)

Autre exemple, suite à son premier rendez-vous avec une structure, permettant la réalisation du diagnostic, un chargé-e de mission DLA du réseau France Active rapporte :

« Le plus intéressant, c'est quand tu rencontres une structure paumée, quand tu as une plus-value sur la structure. Ou alors, et c'est vraiment intéressant, c'est par exemple, une structure d'aide à l'enfance avec un directeur très carré et il y avait une autre personne présente. Il présente le projet, les besoins, on questionne, les RH notamment, il dit que tout va bien. Pourtant ils avaient des problèmes de financements, ils n'arrivaient pas à faire leurs actions, ne répondaient pas bien aux attentes. On creuse et au bout de deux heures et demie on questionne à nouveau : les salariés sont bien en accord avec le projet ? Et la secrétaire administrative dit : on ne présente pas forcément le projet de la même manière avec les salariés. Et le directeur s'est mis à parler et ça a été le déversoir, il y a avait un fondamentalisme dans la manière de mener leur action, car il y avait deux pédagogies différentes qui s'opposaient : ils avaient une chapelle fondamentaliste au sein de la structure, qu'une partie des salariés partageaient, et l'autre moitié non, et ça avait fait une cristallisation, et c'était vraiment la clé de la structure. On avait dû creuser deux heure trente. Et là c'est le graal du DLA, on avait touché le problème fondamental.

> *Et là il y a une plus-value, en tant que personne extérieure, on met le doigt dessus. […] On est là pour piquer les structures, les secouer, les mettre dans leur situation d'inconfort pour les faire progresser ensuite. »* (Chargé-e de mission n°4)

Pour un chargé-e de mission DLA d'une structure de l'éducation populaire, il s'agit d'avoir une approche globale de la structure et cela aide la structure à « *prendre du recul* ».

> *« Je pense que les effets du DLA c'est vraiment de permettre à l'association, que ça soit direction ou dirigeants bénévoles, de prendre du recul. A travers le diagnostic et ce que peut faire le prestataire, ils peuvent prendre du recul et avoir une vision stratégique de leurs projets, de leur modèle économique, qui soit assez neutre finalement et assez ouverte sur tout le projet, pas seulement les finances, mais aussi les ressources humaines, l'organisation, c'est assez global. »* (Chargé-e de mission n°6)

Ce travail de « dévoilement », s'il n'est pas automatique puisque certaines associations sont bien conscientes de leurs faiblesses et expriment fermement leurs attentes, est rendu possible par la position « neutre » du chargé-e de mission, sa légitimité vient de sa position extérieure : ni membre de l'association, ni reconnu comme bras armé d'un financeur.

II. Un diagnostic « partagé »

Le travail des chargé-e-s de mission ne s'arrête pas à l'écriture du diagnostic, avant de commander la prestation qu'il préconise – que l'accompagnement soit collectif ou individuel –, le diagnostic doit être « partagé », accepté et validé comme tel – ou avec des modifications – par l'association.

La question de l' « adhésion » est au cœur de l'accompagnement. Nous verrons que celle-ci commence par le diagnostic partagé (1), ce qui participe à la nécessaire mobilisation des membres dans l'accompagnement (2).

1. S'adapter c'est d'abord adhérer au diagnostic partagé

Les entretiens avec les chargé-e-s de mission sont concordants : pour que le DLA ait un impact, « fonctionne », que l'accompagnement réussisse, il faut que l'association adhère au plan d'accompagnement proposé. On retrouve cette idée dans le principe du « diagnostic partagé » : le diagnostic écrit par le chargé-e-s de mission doit être validé par les dirigeants de l'association. Un chargé-e de mission :

> *« La DIRECCTE va expliquer à toutes les structures de l'IAE, qui n'ont pas été diagnostiquées par le DLA, que ça serait bien de se rapprocher de nous. Dans ces cas-là les dirigeants ne seront pas très ouverts à notre arrivée : c'est une injonction et pas une démarche volontaire. L'avantage du DLA c'est que c'est une démarche volontaire, on doit arriver avec des dirigeants en confiance, etc. Quand c'est un financeur qui va dire "Rapprochez-vous du DLA" ça va déjà être moins facile d'amener le dirigeant à nous expliquer ce qui va mal dans leur structure. Cette situation est assez rare, on a eu un travail de sensibilisation auprès de nos partenaires qu'une démarche DLA ne fonctionne bien que quand c'est une démarche volontaire de la part de la structure, sinon le dirigeant va être défiant par rapport à notre regard. »* (Chargé-e de mission n°13)

Les chargé-e-s de mission sont unanimes, *« la démarche volontaire des associations est essentielle* » (chargé-e de mission n°17), c'est « *la règle* » (chargé-e de mission n°18). D'ailleurs, comme explique l'un d'eux, « *la notion de réussite et d'échec elle est dans la main de l'association* » (chargé-e de mission n°12). Les dirigeants de l'association doivent adhérer, mais pas seulement car le DLA ne fait que transmettre des outils, des méthodes, il aide l'association à s'organiser, mais c'est elle, son envie, sa motivation qui est déterminante pour que l'accompagnement ait un effet.

« C'est l'association qui doit décider, le DLA ne doit pas décider à leur place, on n'est pas décideur, on donne une méthode. » (Chargé-e de mission n°6)

« C'est pour ça qu'on ne dit pas "prestation" mais "accompagnement". Le prestataire est là pour aider à la réflexion, donner des outils, faire du transfert de compétence mais en aucun cas il ne fait à la place de la structure, elle doit vraiment s'approprier les choses. » (Chargé-e de mission n°1)

Ne pouvant pas faire à la place, les chargé-e-s de mission ne font jamais « sans » les associations, ils composent « avec ».

2. Nécessaire mobilisation des dirigeants

Pour qu'un DLA réussisse, les membres de l'association doivent être partie prenante de l'accompagnement, adhérer et participer : se mobiliser. Plus spécifiquement, c'est l'adhésion et la participation des dirigeants[87] – qu'ils soient salariés ou bénévoles – qui est centrale.

Cet aspect s'explique par le fait que, « dirigeants », ils ont les leviers d'action dans leur structure et sont – quasiment – incontournables pour sa mise en mouvement. L'exemple suivant est parlant sur ce point :

« J'ai accompagné une structure, un établissement et service d'aide par le travail (ESAT), sur la demande du directeur de l'établissement. Il avait lu un prospectus du DLA et il nous avait contactés pour développer un projet d'insertion avec des personnes handicapées. On l'a aidé à réaliser l'étude de faisabilité. Comme c'était une très grosse structure, je ne pouvais pas faire le diagnostic de l'ensemble de la structure, je n'en voyais pas trop l'intérêt, donc j'ai fait le diagnostic de l'établissement. […] On a financé une étude de faisabilité, c'était un super projet d'insertion par la restauration dans l'établissement en

[87] Sur la question de « qui dirige ? » dans les associations, voir l'annexe : les bénéficiaires du DLA dans les associations.

lien avec la ville. On a réalisé cette mission mais après il n'a plus donné de nouvelles, je n'arrivais plus à le joindre. Plus tard j'ai appris que le directeur d'établissement ne s'entendait pas avec le directeur général de l'association. Quand il avait vu arriver le projet, le directeur général lui avait dit qu'il n'était pas question de faire ce projet et l'a jeté à la poubelle. » (Chargé-e de mission n°15)

« C'est un appui aux dirigeants associatifs, et dans les conflits tu ne peux pas accompagner les deux partis, tu n'es pas dans la médiation. […] Quand il y avait un conflit entre dirigeants bénévoles et dirigeants salariés, nous on accompagnait les dirigeants bénévoles, c'est eux qui sont responsables de la structure. » (Chargé-e de mission n°10)

Ces deux exemples sont significatifs : c'est plus l'adhésion des dirigeants responsables légalement de l'association que de l'association dans son ensemble qui est nécessaire pour que le DLA « fonctionne », ait un impact.

III. Le souci de l'emploi

Dans la partie qui suit, l'analyse des entretiens réalisés auprès des chargé-e-s de mission nous laisse penser que le DLA participe à faire adhérer les associations à leur nécessaire adaptation à un environnement contraint (1). L'étude révèle également la tendance qu'ont les pouvoirs publics à considérer les associations davantage sous l'angle économique que politique (2). Et au-delà, que le DLA participe à l'enrôlement des associations dans les politiques de l'emploi (3).

1. Adhérer à l'adaptation à l'environnement

Avoir un modèle économique adapté

Le DLA accompagne les associations à s'adapter à leur environnement, aux attentes de leurs financeurs. Il s'agit alors de les outiller pour faire face aux mutations des attentes des pouvoirs publics et du marché sur lequel elles sont

positionnées. A la question « qu'est-ce que la grande idée du DLA ? » les chargé-e-s de mission répondent :

> *« Pour moi la grande idée c'est l'accompagnement aux changements. C'est de permettre aux associations de s'adapter à leur environnement qu'elles ne comprennent pas toujours ou qu'elles ne perçoivent pas toujours ou qu'elles n'ont pas les ressources en interne pour s'adapter et c'est vraiment s'adapter aux changements pour survivre quelles que soient les adaptations nécessaires : juridiques, économiques, positionnement partenarial, dynamique territoriale, tout. »* (Chargé-e de mission n°16)

> *« La grande idée du DLA c'est accompagner un changement de culture des associations [pour qu'elles répondent mieux aux attentes des financeurs.] On a travaillé avec des réseaux de l'environnement qui ont profité du DLA pour remettre en question leur fonctionnement, leur organisation. C'était positif, parfois c'est plus douloureux. Mais oui, le DLA c'est accompagner à la transition car les types de financement étaient en train de changer et le contexte européen, la LOLF puis la RGPP, le développement de l'évaluation sur les résultats ça a eu des répercussions sur les associations. »* (Chargé-e de mission n°20)

> *« Le rôle du DLA c'est effectivement d'aider les associations à assurer la mutation en cours, de bien se placer dans la mutation en cours de leur environnement et d'assurer que le projet qu'elles mènent aujourd'hui, elles puissent l'assurer demain, en tenant compte des réalités en cours. »* (Chargé-e de mission n°4)

> *« En gros, tel que je le vois moi, les structures des associations ont connu beaucoup d'évolutions depuis un certain nombre d'années, depuis quinze ou vingt ans, dans leurs financements. Ou dans leur gouvernance, dans la manière de mener leurs activités, elles avaient, je pense, développé leurs activités d'une certaine manière pendant longtemps. Dans les années 1970-1980, elles avaient un appui souvent*

local qui leur permettait de développer leurs activités sans avoir trop de compte à rendre, des petits bilans, mais sans plus. Il y a eu des mutations extrêmement fortes liées aux publics des associations et elles ont dû s'adapter à ça. Elles en parlent encore, ça date, mais jusqu'à présent elles ont du mal à s'adapter à ça. Et du coup, il n'y a qu'une solution, c'est d'apporter des outils dans les structures. On ne peut pas faire grand-chose, il faut mettre en place des méthodes de travail, savoir quand on a un projet, clarifier le projet, quand on a des comptes à rendre, comment les rendre, par quel biais, quelque part ça a des conséquences dans la structuration de l'association qui sont très fortes et qui touchent tous les domaines : en termes de gestion, de ressources humaines, de communication, en termes de gouvernance etc. et du coup, comment ça s'est passé avec le DLA, nous on sait qu'il y a des outils qui existaient dans le secteur marchand, dans les entreprises, qui fonctionnent bien dans ce secteur. En tout cas il y a des experts, des choses qui se passent, des outils qui évoluent et finalement des consultants qui les ont adaptés aux associations. Donc le DLA est arrivé au bon moment pour accompagner cette appropriation d'outils classiques de gestion d'une entreprise dans les associations en l'adaptant aux particularités des associations. Et là on est, je pense, vraiment dans le métier du DLA, dans la finalité qui est vraiment l'appropriation de méthodes de travail au sein des associations mais aussi la création de nouveaux modes de travail. […] Du coup c'est un peu notre rôle, ces outils, de les diffuser, de les travailler, de permettre aux associations de se les approprier et ça se fait avec nos consultants. » (Chargé-e de mission n°15)

Clairement, les entretiens montrent que le travail du DLA est d'adapter les associations à leur environnement (nous reviendrons sur ce point dans la partie 3).

Justifier l'utilité sociale, s'adapter au territoire

Comme le montrent les entretiens, les chargé-e-s de mission en sont convaincus, les associations doivent s'adapter. Pour autant il ne s'agit pas tant

de changer que de rendre des comptes différemment, rentrer dans les cases et certifier de leur utilité sociale.

> *« Je suis tombé sur une association qui accueille les jeunes qui ne tombent dans aucune case et qui donc ne sont pris en charge par personne. La structure fait ça depuis quarante ans et le directeur est un militant de la première heure, pareil pour son conseil d'administration. Le directeur a un discours du type : "l'État n'est pas en mesure d'accueillir tous les jeunes, nous on va accueillir ceux qui ne sont pas accueillis par les autres structures". Sauf qu'ils ont du mal à trouver des financements parce que par définition ils sont hors lignes de financement. J'ai fait intervenir un prestataire à l'écoute de leur projet, capable de les outiller pour mener à bien leur projet et les aider à trouver des financements. Ça s'est bien passé. L'accompagnement a permis de clarifier comment il pouvait avoir un vrai projet éducatif : plutôt que de dire "on accueille tout le monde", ils disent maintenant "voilà ce que l'on apporte aux jeunes et pourquoi on devrait être financé, voilà notre impact sur le territoire". »* (Chargé-e de mission n°4)

> *« Il y a les outils pour respecter la loi et les outils pour une bonne gestion. J'ai accompagné une structure qui emploie une vingtaine de personnes qui ont 900 bénéficiaires sur l'agglomération mais qui n'a pas de chiffre sur sa fréquentation… Ce n'est pas obligatoire, mais elle va avoir du mal à fournir un rapport d'activité, et d'ailleurs elle n'en fournit pas à son financeur principal qui est la ville. Résultat la ville risquait de ne plus la financer. Tout ça parce qu'elle ne valorisait pas son utilité sociale. Le DLA ce n'est pas uniquement accompagner pour que l'association colle à la loi ou améliorer les pratiques en interne, c'est aussi valoriser ce que l'association fait. »* (Chargé-e de mission n°11)

> *Nous le verrons plus tard dans la partie consacrée à l'impact du dispositif sur les associations : le DLA accompagne à entrer « dans*

les cases », aide les associations à valoriser leur travail auprès de leurs commanditaires.

2. Les associations abordées comme acteurs économiques

Le DLA révèle que le monde associatif n'est plus seulement considéré comme un lieu de citoyenneté mais comme un lieu économique, créateur d'emplois. Dans le cadre du DLA, les associations sont accompagnées en tant qu'acteurs économiques créateurs d'emplois. Comme l'explique un chargé-e de mission DLA qui occupe ce poste depuis dix ans.

« La grande idée du DLA c'est d'avoir pris conscience de l'importance des actions qui étaient portées par les associations en termes de prestation et de qualité et par conséquent de la nécessité d'accompagner la professionnalisation de ce secteur-là. Pour moi ce secteur s'est professionnalisé, c'est ce que j'ai constaté en étant sur cette mission-là, avec le dispositif emplois-jeunes. On était en période de croissance, les ressources des collectivités n'étaient pas inépuisables mais plus confortables qu'aujourd'hui et il y avait des besoins. […] Elles se sont aperçues qu'elles devaient se professionnaliser pour arriver à prendre le relais des aides publiques d'une manière ou d'une autre. Ça a engendré un besoin de professionnalisation très fort. […] Avec le DLA on va assister à l'accompagnement de cette mutation-là. Des structures portées par des bénévoles des petites ou plus grosses associations, des petites entreprises à but social qu'il a fallu structurer. Les associations se sont positionnées de fait sur des actions qui n'étaient pas portées jusqu'à présent, développant des compétences par les salariés qui suivaient ces dossiers, assuraient le suivi, le reporting, puis il a fallu manager ces structures-là, mettre en place des formations au niveau des bénévoles, des salariés. Le dispositif est arrivé à ce moment-là pour accompagner cette démarche là et c'est sa vocation initiale.

Je me souviens à l'époque, quand je parlais avec des associations, surtout celles de l'éducation populaire, voire même à la CRES, quand je disais un peu pour les provoquer qu'elles étaient des entreprises,

ça les faisait réagir "non, nous ne sommes pas des entreprises mais des associations". A partir du moment où vous avez des salariés, vous avez des obligations, des devoirs envers ces salariés, qui oblige à vous structurer de la même manière qu'une entreprise avec des outils propres à votre secteur, avec une vision propre à votre secteur, etc. Il y avait des débats un peu houleux, et maintenant et il y a eu une évolution. [...] Je ne dirais pas normalisation du monde associatif, mais le DLA a participé à la professionnalisation des structures, à la mutation du modèle économique de certaines structures. En tout cas je pense que c'est sa vocation, accompagner la mutation qui ne se ferait peut-être pas naturellement ni assez rapidement au niveau de certaines structures qui en auraient besoin. » (Chargé-e de mission n°5)

Dans le discours des chargé-e-s de mission nous trouvons l'idée que les associations sont des acteurs économiques et doivent se considérer comme tels. Les associations ne sont pas envisagées uniquement comme des lieux d'engagement bénévole telles que les a définies la loi 1901, mais comme des entreprises associatives (Marchal, 1992 ; Laville & Sainsaulieu, 1997 ; Hély, 2009). Ils participent à l' « entrée en économie des associations » (Prouteau, 2003) et nous verrons plus tard, dans la troisième partie, cela a un impact sur les associations.

« Pour moi le DLA c'est faire comprendre que ce n'est pas parce que l'on est une structure associative que l'on ne doit pas se professionnaliser et gagner de l'argent. Même si on est dans une optique sociale… Je ne sais pas combien de personnes j'entends dire « dans une association, on ne doit pas gagner beaucoup d'argent » et bien je ne suis pas d'accord sur ce point de vue. […] Mon travail c'est aussi transmettre cet état d'esprit. » (Chargé-e de mission n°18)

« Je disais aux associations : "n'hésitez pas à vendre des prestations quand vous en avez à vendre. " […] Le fait qu'une association vende des prestations et que ça participe à son financement, à côté des dons et des subventions, c'est effectivement un des apports intéressants du

dispositif DLA et c'est au départ un des discours de la CDC. » (Chargé-e de mission n°21)

« Transformer les associations « en entreprises »

Les entretiens réalisés témoignent tous de la même volonté des DLA de consolider le modèle économique. Les chargé-e-s de mission visent à faire des associations de véritables acteurs économiques. Comme le montre l'extrait d'entretien suivant, il s'agit de les aider à « consolider leur modèle économique », à diversifier leurs sources de financements. C'est ce qu'explique par exemple un chargé-e de mission travaillant dans une structure locale de développement de l'ESS :

« C'est vrai que nous, on sensibilise les structures à la diversification de leurs ressources de financements pour ne pas dépendre d'un type de financement plutôt qu'un autre, et quand on fait leur diagnostic, on identifie ça aussi : c'est bien d'avoir trois tiers. Un tiers de ressources propres, un autre de subventions et un dernier d'autres ressources, mais ça ne peut pas s'appliquer à toutes les structures. Le DLA il est là pour voir en fonction des cas particuliers des structures comment elles peuvent évoluer face aux pertes qu'elles peuvent avoir, mais l'évolution ne sera pas la même en fonction des structures. Des structures peuvent évoluer vers l'autofinancement, pour d'autres c'est impossible. » (Chargé-e de mission n°1)

La réflexion sur le modèle économique est toujours centrale dans le travail réalisé par les chargé-e-s de mission. Un chargé-e de mission, travaillant dans une structure porteuse France Active, explique clairement la nécessité pour les associations d'aller vers un « fonctionnement d'entreprise » sans pourtant « vendre son âme » :

« Ce qu'il y a derrière, c'est que les bonnes structures c'est celles qui sont professionnelles et que les associations faut les transformer en entreprises. Est-ce que le DLA fait ça ? Oui, il normalise l'association pour le faire aller vers un fonctionnement d'entreprise. C'est clair, les

outils de gestion, les méthodes de travail, et le fait que les chargés de mission, on l'a noté dans le rapport IGAS, mais c'est souvent des bacs + 5, issus d'école et pas du tout du secteur associatif, on n'est pas dans le soutien à l'éducation populaire ou des modes différents.

Je bosse dans le DLA et j'en suis content, il y a des outils basiques qui permettent de mieux fonctionner et c'est important de les avoir. L'utilité du DLA c'est d'aider à faire la différence entre ce qui est vendre son âme et passer sur un fonctionnement d'entreprise et ce qui est de la formalisation de la façon de fonctionner pour porter son projet et faire valoir et faire entendre sa voix. » (Chargé-e de mission n°4)

Un autre d'une structure locale de développement de l'ESS insiste sur le fait que les associations doivent avoir un raisonnement « commercial » pour trouver l'équilibre économique.

« Le commercial sur les structures, c'est un terme qu'ils n'aiment pas, on fait des accompagnements de stratégie commerciale sans le dire, pour eux c'est de la bonne pratique. […] Etre formé au commercial c'est important, il faut qu'ils apprennent à vendre leurs projets et leurs actions devant les partenaires, devant les clients, devant les bénéficiaires. C'est quelque chose sur lequel on a travaillé, là récemment j'ai mis en place un accompagnement sur une entreprise d'insertion, 80 % du budget c'est le chiffre d'affaires, le commercial c'est central. […] Quand on parle de stratégie commerciale ça a tendance à braquer des personnes qui viennent du social, mais aujourd'hui ils doivent facturer à l'État et pour les facturer il faut vendre et ce n'est pas juste une plaquette de communication qui permet de vendre, c'est une stratégie et un discours qui permet de mettre ça en place. » (Chargé-e de mission n°13)

3. « L'emploi c'est de la balle ! » : le souci de l'« emploi »

L'accompagnement DLA passe par des détours (par un travail sur le projet, le modèle économique, etc.), mais pourtant la « grande idée » reste l'emploi.

> *« Le DLA c'est plus large que ça dans le sens où l'on ne peut pas dire, je vais juste contribuer à pérenniser un emploi. C'est-à-dire que la pérennisation de l'emploi elle passe par l'amélioration de plein de pratiques. Il faut un projet associatif avec une vision stratégique, un modèle économique équilibré, ça passe aussi par une bonne organisation interne, par une gouvernance associative qui est impliquée, par des pratiques qui sont professionnelles, par une communication, donc voilà. Du coup c'est vraiment vérifier tout ce qui pourrait nuire à la pérennisation de l'emploi. Ce n'est pas juste dire où trouver du pognon pour pérenniser l'emploi. Parce que du coup, trouver de l'argent ça nécessite d'avoir un projet qui réponde à des besoins sur un territoire, donc une utilité sociale, donc une certaine pertinence, un modèle économique et puis de même, on ne pourra pas pérenniser un emploi s'il y a une mauvaise organisation interne, s'il y a un conseil d'administration qui n'est pas impliqué. C'est vraiment, tout ça, au service de l'emploi. Mais l'idée c'est vraiment de consolider l'association pour réussir à pérenniser un emploi. A mon sens, l'entrée pérennisation de l'emploi est trop restreinte, car il n'y a pas de formule magique pour pérenniser un emploi. Surtout qu'il y a plein de secteurs, encore plus de composantes, il n'y a pas que l'aspect financier […] Et pour le coup, pour le pérenniser, il y a plein de leviers possibles. »* (Chargé-e de mission n°11)

Un chargé-e de mission France Active, qui est par ailleurs très militant-e dans les mouvements de l'éducation populaire :

> *« Professionnaliser, c'est aider les associations qui ont des salariés mais qui ne savent pas être employeurs. C'est les aider à être employeurs, à être responsables de leurs salariés. D'un autre côté,*

c'est aussi accompagner le salarié, c'est le cas souvent, qui est le co-créateur de l'association, à bien poser qui définit la stratégie, la place de chacun quoi ! Je trouve que dans les comités d'appui, il y a aussi "accompagner les associations à être des grands", un peu en opposition avec le militantisme, "ils ont été militants pendant quelques années, maintenant c'est bien ils se professionnalisent. On va pouvoir discuter d'égal à égal. Maintenant, c'est des gens qui font des dossiers de subvention, qui parlent le même langage que nous, du coup c'est plus sain et beaucoup plus serein". Et il y a ce côté vicieux, je trouve derrière, plus les associations créent d'emplois mieux c'est pour le DLA, plus ça répond à nos critères, et ça ne pose pas la question de pourquoi on crée de l'emploi. Si tu critiques le fait qu'une association doit créer de l'emploi, t'es un sacré rabat joie, parce que l'emploi c'est de la balle ! » (Chargé-e de mission n°7)

Dans une perspective bourdieusienne, on pourrait dire que les chargé-e-s de mission intériorisent les normes et contribuent à la production de celles-ci. Ils sont porteurs de normes, force de conviction ; ils portent le projet. Il y a une prise en charge idéologique de l'emploi par les chargé-e-s de mission. Les entretiens montrent que les chargé-e-s de mission partagent le même « souci » (Jeannot, 2005a) : à la fois « issu de l'activité même et nécessaire à son accomplissement ». Pour paraphraser Astier (1997) qui parle du « souci d'insertion », nous pouvons parler du « souci de l'emploi » des chargé-e-s de mission DLA.

Conclusion du quatrième chapitre

Les notions d'accompagnement et d'adhésion telles que nous les avons définies dans l'introduction de ce chapitre nous permettent de comprendre un mécanisme au cœur du dispositif. Le DLA vient d' « en haut » mais il est aussi saisi par les acteurs. Le diagnostic est « partagé », l'accompagnement ne se réalise pas sans adhésion. Ainsi les acteurs participent pleinement au DLA, à la dynamique qui se met en œuvre. Dans le cadre du DLA, aucune

injonction : l'« adaptation », les transformations qui s'opèreront dans l'association se font sur la base du volontariat, d'une nécessaire adhésion.
Cet aspect n'empêche pas les chargé-e-s de mission DLA de faire un travail de « dévoilement », de requalification des problématiques associatives et de les faire entrer pleinement dans un questionnement gestionnaire même si cela se fait par des détours. Le DLA participe à faire adhérer les associations à leur nécessaire adaptation aux contraintes environnementales que construisent en grande partie les pouvoirs publics.

Dans ce chapitre, nous avons lu les entretiens réalisés avec de nombreux chargé-e-s de mission. L'un d'entre eux (n°5), dont l'ancienneté remonte aux débuts du dispositif répond à la question « qu'est-ce que la grande idée du DLA ? » Pour lui, « *c'est d'avoir pris conscience de l'importance des actions qui étaient portées par les associations, l'importance en termes de prestation et de qualité, et par conséquent de la nécessité d'accompagner la professionnalisation de ce secteur-là.* » Le DLA a aidé les associations à poursuivre leurs missions, à répondre aux besoins, malgré la baisse de certaines aides – comme au moment de la fin du programme NSEJ. En réaction à ces mutations, les chargé-e-s de mission expliquent que les associations ont dû se « *structurer* », développer « *des compétences* », former les bénévoles et les salariés. Le DLA a accompagné ce « *besoin de professionnalisation très fort* ».
Lorsque l'on regarde l'action des chargé-e-s de mission, nous rencontrons autre chose que le simple déroulement de méthodes. Dans ce métier où une dimension d'« utilité sociale » est très présente, il nous semble que les individus sont collectivement porteurs d'un même « souci » (Jeannot, 2005a ; Ravon, 2008), d'une préoccupation prise en charge de manière concomitante et de manière personnelle par ces agents. Mais attention, « le développement d'un souci n'advient pas hors des dispositifs » (Jeannot, 2005a, p. 132) : s'ils ont des cultures professionnelles diverses, ils partagent « cette grande idée », celle d'aider les associations à porter leurs projets associatifs et pour cela à les accompagner à consolider leurs emplois et leurs économies.

Les chargé-e-s de mission « prennent soin » des associations, croient dans le projet des associations. Si la question de l'emploi semble disparaître, que l'action des chargé-e-s de mission passe par des détours – le projet,

l'économie, l'organisation – le travail pour l'emploi « se fait », car celui-ci est au service du projet. Au final, pour nous, le travail se fait en douceur et nous amène à tirer la conclusion suivante : le DLA serait un gouvernement par l'accompagnement.

Conclusion de la deuxième partie

Dans les chapitres 3 et 4 nous nous sommes intéressés au travail nodal des chargé-e-s de mission DLA, à l'offre en accompagnement. Nous avons vu que leur travail est marqué par des disparités, des ajustements et des divergences, que le dispositif est souple, ouvert et traversé de tensions. Qu'ils bousculent les associations, tout en cherchant leur adhésion. Mais au final, le travail pour l'emploi se fait.

Lorsqu'en avril 2016 nous avons présenté ce résultat à certains chargé-e-s de mission DLA, les réactions ont été mitigées. Certains ont explicitement défendu l'idée de ne pas être réduits à une politique publique de l'emploi et ont affirmé se situer au service des associations et de leurs projets. Nicolas Duvoux (2015) s'est retrouvé dans une situation similaire lors de son travail de terrain sur une fondation philanthropique américaine qui joue un rôle de mise en œuvre directe d'aides sociales. Il écrit : « Lorsque, au début de l'enquête, j'ouvrais les premiers entretiens par des questions sur les formes de *Welfare* qu'ils mettaient en œuvre, certains enquêtés levaient des yeux atterrés ou indiquaient de but en blanc qu'ils n'avaient rien à dire à ce sujet et que l'entretien n'avait pas lieu de continuer. C'était leur manifester une véritable hostilité que de les rattacher à l'État-providence. »
De notre côté, alors que nous leur expliquions que nos résultats tendaient à montrer qu'ils prenaient charge la politique de l'emploi qu'est le DLA, certains s'en défendaient et se réclamaient d'une politique au service des associations et non des intérêts de l'État et plus précisément de la DGEFP. Eux aussi se sentaient comme extérieurs à l'action de l'État, ne voulaient pas être réduits à une politique publique étatique – qui plus est de l'emploi. Lors du débat suivant ma présentation, ils se sont interrogés sur les indicateurs qui permettaient de mesurer au mieux la réussite de leur travail ; les mêmes concluaient sur l'intérêt de mettre en place des indicateurs « associatifs » et non « emplois », et même sur la nécessité d'être rattachés au ministère en

charge de la vie associative. Clairement, lors de cet échange s'est exprimée avec force leur préoccupation « associative ».

Selon nous, cette dimension ne doit pas être oubliée ni écrasée : les chargé-e-s de mission partagent un « souci », sont préoccupés par la réussite des associations et de leur projet social. Mais cette réussite passe par la « consolidation de leur modèle économique » et la « pérennisation » de leurs emplois. Ainsi, ils semblent bien « enrôlés » dans les politiques de l'emploi. Si leur action passe par des détours, ils agissent bien pour l'emploi, tendent à mettre le projet social des structures accompagnées au service de celui-ci. Le DLA agit sans contraindre, sa force vient de l'adhésion qu'il produit.

Le DLA participe à accompagner sans contraindre, est une forme de gouvernement des associations par l'accompagnement. Nous sommes dans un accompagnement des conduites, le DLA ne fait pas « à la place de » : il guide, mais aussi accélère. Ainsi les effets du DLA sont le résultat de sa mise en œuvre par les bénéficiaires eux-mêmes.
Si le DLA ne relève finalement pas d'un mode de gouvernement par injonction des associations. Nous ne sommes pas face à un dispositif extrêmement rigide ; cependant, ce « gouvernement par l'accompagnement » n'est-il pas passeur de « normalisation » ? N'est-il pas l'huile qui permet de faire passer en douceur les injonctions de l'environnement des associations, c'est-à-dire des pouvoirs publics et du marché ? Dans la partie (3) qui suit, nous analyserons la réception du DLA, nous verrons qu'il accompagne à la « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014), un processus toujours en cours, évolutif, en réponse à un environnement sans cesse en mouvement.

Partie 3. Les effets du DLA sur les associations : la « professionnalisation contemporaine »

Nous avons vu dans les parties précédentes que le DLA est un dispositif d'offre de conseil en gestion aux associations employeuses. Celles-ci bénéficient d'un accompagnement, lequel contribue à établir un diagnostic puis, par le biais de l'intervention d'un consultant, les aide à redéfinir leur projet, à mettre en place des outils de gestion, etc.
Si l'étude de la genèse et de la structuration du dispositif, puis du travail des opérateurs du DLA nous amène à avancer que cette politique publique de l'emploi est un instrument délégué de gouvernement des associations par l'accompagnement, que nous dit l'étude de l'impact du dispositif ? Comment le DLA et la diffusion d'outils de gestion impactent-ils les pratiques et le fonctionnement de ces organisations productives ?

Pour répondre à ces questions, nous présenterons tout d'abord dans cette introduction la méthodologie employée ; ce travail est important car les chapitres offrent des regards situés différemment sur le dispositif. Si les chapitres 5 & 6 sont rédigés à partir d'entretiens avec les dirigeants associatifs bénéficiaires du dispositif, et offrent ainsi leurs points de vue, le chapitre 7 s'appuie quant à lui sur des entretiens réalisés avec des représentants des pouvoirs publics. Croiser ces regards nous permettra d'avoir une perspective globale sur le dispositif, ses effets, mais surtout sur l'environnement du monde associatif.

Dans les chapitres 5 et 6 il s'agira pour nous de regarder les effets du DLA sur les associations : nous aborderons tout d'abord les « fonctions » du DLA puis ses « usages ». Nous regarderons ensuite de manière plus approfondie, dans le chapitre 7, les interactions entre associations bénéficiaires et pouvoirs publics.

Méthode

Dans les chapitres 5 et 6, pour étudier les effets du DLA, nous avons fait le choix de réaliser une étude qualitative. Cette partie de la thèse repose

principalement sur des entretiens[88] avec les dirigeants (N = 30) d'associations s'étant engagées dans une démarche DLA. Parmi ces entretiens, une dizaine d'entre eux sont exploratoires et c'est sur la trentaine d'entretiens effectués dans trois départements, contrastés par l'association porteuse du DLA[89], que nous allons appuyer nos analyses. Le choix de cette différenciation était motivé par l'argument que les projets de ces différentes associations porteuses devaient conduire à des mises en œuvre différentes du DLA ; argument qu'elles-mêmes soutiennent. Nous découvrirons cependant au fil de l'enquête que la proximité l'emporte sur les différences.

Le fait de se focaliser sur trois structures porteuses nous a surtout permis de ne pas nous limiter aux associations qui « jouent » le jeu du DLA et qui ont répondu spontanément à notre première sollicitation mais d'insister auprès de celles qui ne communiquaient pas spontanément sur leur accompagnement et de ce fait à limiter le biais d'auto-sélection. Par ailleurs, le panel des associations interrogées a été constitué pour répondre au critère de représentativité en termes de nombre d'emplois et de secteurs, par rapport à la composition statistiquement (données ENEE) constatée des bénéficiaires du DLA. Cela nous a aussi permis de nous assurer de la présence des différentes configurations d'interpénétrations entre associations et pouvoirs publics.

Nous devons cependant souligner une limite à la composition de notre panel, qui tient à la difficulté de rendre compte de la réalité de l'emploi dans les associations : pour prendre un exemple, dans le secteur de la culture les intermittents sont rarement comptés comme salariés, alors que certains

[88] L'ensemble des entretiens réalisés et cités dans notre travail a été anonymisé ; cette règle dans la conduite des entretiens nous a permis de recueillir davantage d'informations, de confidences, de documents plus ou moins sensibles, en particulier les diagnostics réalisés par le DLA ainsi que les rapports d'intervention rendus par les prestataires.

[89] Nous avons choisi un département urbanisé dense où le DLA est géré par une association se revendiquant de l'éducation populaire. Le second département est un territoire « périurbain », entre l'urbain et le rural, où le DLA est géré par une association affiliée au réseau France Active. Enfin, le troisième département choisi pour son caractère rural, mais où finalement les associations accompagnées se concentrent en ville, est une structure locale axée autour de la thématique de l'ESS.

occupent parfois le rôle de travailleurs permanents. Le problème se pose également dans les structures ayant un recours récurrent aux contrats d'insertion, de Service Civique ou encore aux stagiaires. Nous avons pu observer des structures indiquées comme sans salariés mais disposant pourtant de travail rémunéré à plein temps, comme cette structure avec une personne embauchée à temps très partiel, bénéficiant par ailleurs d'indemnité chômage, et travaillant dans la structure bien plus que la durée de travail déclarée. Les typologies sur l'emploi résistent peu à l'atypicité du travail associatif (Hély, 2008b).

Enfin, la méthode utilisée pour le chapitre 7 est similaire à celle mobilisée dans les chapitres précédents, à cela près que le panel interrogé est composé de représentants locaux des pouvoirs publics (services déconcentrés, collectivités locales) (N=17). Pris sur trois départements, le choix des personnes interrogées a été guidé par leur relation avec le DLA, en tant que financeur, ou par leur relation indirecte au dispositif, c'est-à-dire finançant des associations bénéficiaires du dispositif.

Chapitre 5. Les fonctions du DLA : la « professionnalisation contemporaine »

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons aux fonctions du DLA. Que fait-il ? Que produit le dispositif sur les associations bénéficiaires ? Dans quelle dynamique participe-t-il à les inscrire ? Sur quels aspects des associations bénéficiaires agit-il ? Officiellement, la finalité du dispositif local d'accompagnement est « la création, la consolidation, le développement de l'emploi et l'amélioration de la qualité de l'emploi dans une démarche de renforcement du modèle économique de la structure accompagnée, au service de son projet associatif et du développement du territoire »[90]. Comme nous allons le voir à travers l'analyse des statistiques du dispositif, pour réaliser ces objectifs généraux, le DLA va contribuer à l'implantation d'outils de gestion dans les structures bénéficiaires, et ce sur une large gamme de thématiques – aussi bien sur la « recherche de financements », que sur le « projet de la structure », le « management », la « communication » etc.

Pour repérer les fonctions explicites du DLA, nous allons nous appuyer sur les données collectées par l'AVISE dans le système d'information ENEE. L'analyse de ces données nous offre une vue globale sur le dispositif. Nous illustrerons et complèterons ce travail avec les entretiens réalisés avec des dirigeants[91] d'entreprises associatives bénéficiaires et par l'exploitation des documents DLA (diagnostic, rendu du prestataire, documents produits lors de l'accompagnement). Dans cette introduction nous présenterons les données collectées et leurs limites.

Exploitation et limites des données ENEE pour comprendre l'impact du dispositif

L'une des missions de l'AVISE est de réaliser l'évaluation du dispositif DLA. Chaque année, l'AVISE travaille avec les CRDLA, les DLA régionaux et départementaux pour produire des rapports d'activités généraux, thématiques

[90] Projet stratégique DLA 2013.
[91] Pour savoir qui dirige les associations profitant du DLA, voir *Annexe 2 : Les bénéficiaires du DLA dans les associations.*

ou sectoriels. Pour réaliser ces documents, l'AVISE s'appuie sur les données collectées dans le système d'information « ENEE »[92].

Les chargé-e-s de mission DLA reportent dans le système d'information, qui se présente sous la forme d'un extranet, tout une batterie d'indicateurs concernant les organisations accompagnées. Ainsi, l'exploitation des données ENEE nous informe, avec des indicateurs homogènes et communs à l'ensemble du territoire, sur l'identité des structures bénéficiaires et de ses dirigeants, le ou les secteurs dans lesquels la structure bénéficiaire s'inscrit, mais aussi si elle adhère ou non à un réseau, le nombre d'emplois dont elle dispose, le type d'ingénierie dont elle a bénéficié, pour quel montant, etc.

Dans le cadre du travail de recherche, nous avons eu accès à la base de données ENEE. Ainsi, les analyses qui suivent s'appuient sur l'étude des différents rapports publiés par l'AVISE mais aussi sur l'exploitation des données du système d'information. L'analyse fonctionnelle du DLA que nous allons réaliser s'appuie sur une base de données recensant les responsables de structures ayant bénéficié d'un accompagnement DLA entre 2002 et 2014. Au total la base de données représente près de 60 000 bénévoles ou salariés référents recensés. Nous avons également pu exploiter les données concernant les plus de 25 000 ingénieries collectives et individuelles réalisées entre 2012 et 2014.

L'accès à cette base de données et l'analyse de ces nombreux indicateurs permettent une approche quantitative, statistique. Il est cependant nécessaire de pointer plusieurs limites que les entretiens réalisés avec les chargé-e-s de mission DLA permettent de souligner. Ceux-ci expliquent :

> *« Les données dans ENEE elles sont à l'arrache et chacun fait différemment, bidouille comme il peut. Quand tu n'as pas la donnée, tu es obligé de remplir quelque chose, et tu remplis comme tu peux, tu inventes. Quand tu n'as pas de solution, tu fais au feeling. »* (Chargé-e de mission n°16)

Un autre, à propos de l'un des indicateurs principaux, celui de la création d'emploi :

---

[92] AVISE, *L'extranet ENEE : un outil de gestion et de suivi de l'activité des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) au service de votre pilotage –Guide de prise en main par les acteurs locaux*, juin 2008.

« C'est n'importe quoi ces chiffres [de la création d'emplois]. Je ne sais pas si c'est de la faute de ceux qui les font ou de ceux qui les demandent. [L'AVISE et le ministère du Travail] nous demandent de mesurer la création d'emplois. Mais ce n'est pas comme ça que ça marche. [Les dirigeants associatifs], après un DLA ils ne se disent pas, "je vais créer un emploi du coup". » (Chargé-e de mission n°7)

Ces deux extraits d'entretiens nous invitent à regarder avec prudence les données reportées dans le logiciel, à prendre toutes les précautions que nécessite la recherche sociologique. Ces données ne reposent pas toutes sur des faits, n'offrent pas une photographie complètement objective des structures. Ce point de vue est limité par le temps que les chargé-e-s de mission peuvent ou veulent consacrer aux structures et au travail de *reporting*. Comme le souligne le rapport IGAS (Branchu & Morin, 2012) et l'AVISE, le travail qui consiste à remplir les indicateurs dans ENEE est assez lourd. En 2006[93] une enquête conduite par l'AVISE avait estimé que les chargé-e-s de mission passaient 8 % de leur temps de travail à la gestion d'ENEE. Les chargé-e-s de mission sont nombreux à ne pas avoir le temps ou la patience de réaliser avec rigueur cette activité chronophage.

La lecture des données tirées de ces indicateurs est aussi limitée par l'absence de définition partagée des catégories. Les chargé-e-s de mission peuvent avoir des définitions sensiblement différentes selon leurs parcours, les territoires, les structures porteuses, etc.

Par ailleurs, si les indicateurs nous informent sur les effets du DLA, leur construction témoigne tout autant des priorités politiques du dispositif : il s'agit de rendre visibles certains effets, mais aussi d'en invisibiliser d'autres. Ils renseignent avant tout sur le rôle officiel du DLA : améliorer la gestion des structures, soutenir l'emploi. Ainsi ils permettent moins de voir les effets du DLA que sa fonction.

Toutes ces critiques pourraient cependant être faites à toutes les bases de données qui ne sont pas construites dans une finalité scientifique mais opérationnelle. Et ces données n'en restent pas moins un précieux moyen

[93] AVISE, Les opérateurs du dispositif local d'accompagnement, décembre 2006.

d'analyse pour nous rendre compte de la richesse des accompagnements et nous renseigner sur leur effectivité.

Un accompagnement systémique et global

Les entretiens avec les chargé-e-s de mission et l'étude du dispositif nous invitent aussi à prendre en compte une limite. Si, comme nous allons le voir, les accompagnements DLA ont pour fonction de mettre en place des outils de gestion de diverses natures (administratif, financier, organisationnel, économique, politique) qui se situent dans une dynamique de « rationalisation des modes de gestion des associations » (Chessel & Nicourd, 2009), ils ne sont pas réductibles aux catégories en cela que la « philosophie du DLA » invite les chargé-e-s de mission à ne pas s'y restreindre. Les accompagnements se limitent rarement à une thématique, à la mise en place d'un outil, à une seule fonction. Lors d'une formation à destination des chargé-e-s de mission DLA proposée par l'AVISE, dans laquelle nous avons pu réaliser une observation participante, il a été rappelé que le DLA s'inscrit dans une « approche globale » et « systémique » (voir le document 14 sur la démarche diagnostic) : un accompagnement n'est donc pas réductible aux catégories thématiques que peuvent indiquer les chargé-e-s de mission dans le système d'information ENEE. Les accompagnements ne sont pas enfermés dans les typologies mises en place par l'AVISE : ces catégories laissent forcément une part des fonctions officielles réalisées dans l'ombre.

Nous pouvons prendre l'exemple de l'association (A17) du secteur du service à la personne (SAP) et en redressement économique. Lors de la séance de présentation du travail réalisée par le consultant au chargé-e de mission DLA, la trésorière de l'association explique que le consultant les a aidés à *« lister les choses à faire* ». Le président continue : « *On a fait un plan d'action pour redresser la structure* ». L'accompagnement de plusieurs jours a participé à ce que les dirigeants bénévoles, suite au licenciement de la directrice, prennent en main les outils de gestion, mettent en place une tarification, une communication spécifique, resserrent leurs liens avec leur principal financeur, etc. Ainsi, les accompagnements sont complexes au sens où ils ne peuvent pas être réduits à une seule catégorie thématique. Un accompagnement pourra très bien être indiqué comme relevant de la catégorie « stratégie de consolidation » et aboutir à la mise en place d'outils de

communication ou de gestion. Une partie des effets du DLA est invisibilisée par le caractère réducteur des indicateurs. Cependant, si les accompagnements ne sont pas réductibles à ces catégories, ces dernières nous sont utiles comme point de départ pour penser les fonctions du DLA.

Document 14 : La démarche diagnostic

Source : AVISE, ENEE, Boîte à outils, Référentiel du diagnostic partagé, Février 2014

Deux approches complémentaires

Au-delà de la notion d'approche participative du diagnostic, deux notions semblent importantes à prendre en considération pour réaliser un diagnostic partagé associatif :

L'approche globale à adopter pour le diagnostic

L'approche globale consiste à s'intéresser à l'ensemble des éléments externes (environnement politique et institutionnel, économique, social et culturel, technologique, légal) et internes de l'association (organisation, activités, gouvernance, emploi, etc.) et surtout aux interrelations entre l'association et son environnement. Il est également important de considérer la manière dont l'association prend en compte et s'adapte aux évolutions de ses environnements. Son projet associatif devra ainsi intégrer l'environnement et les évolutions à prévoir (ex : évolution des besoins des populations, évolutions réglementaires, pyramide des âges, mutations sectorielles, etc.).

Le diagnostic doit aussi adopter une approche systémique

À la différence des « fonctions » de l'association (fonction financière, fonction des ressources humaines, fonction commerciale par exemple), les « systèmes » correspondent à des ensembles plus larges et transversaux qui interagissent entre eux. Il existe des systèmes qui ne correspondent pas strictement à des fonctions (système de valeurs ou système de décision par exemple) mais dont

l'analyse est capitale dans le cadre du diagnostic pour mieux comprendre le fonctionnement de l'association.

Dans le cadre de la réalisation du diagnostic d'une organisation, l'approche systémique est une approche complémentaire à l'approche analytique, s'intéressant aux interactions entre les systèmes et à leur cohérence d'ensemble ainsi qu'aux relations entre l'organisation et son environnement.

Quelles sont les structures qui profitent du DLA ?

Avant de nous intéresser aux effets du DLA sur les structures bénéficiaires, il convient de comprendre qui elles sont. Selon l'AVISE, « depuis sa mise en place sur le territoire national en 2003, 46 000 structures d'utilité sociale, représentant 560 000 emplois consolidés, ont bénéficié de l'action du dispositif DLA ». [94]

L'accès aux données indiquées par les chargés de mission DLA dans le système d'information ENEE nous a permis de voir que sur les trois années 2012, 2013 et 2014, environ 15 000 structures ont été bénéficiaires d'au moins une action du DLA. Au total plus de 96 % des structures accompagnées sont des associations, 39 % des accompagnements sont individuels et 61 % sont des accompagnements collectifs.

L'exploitation des données nous permet de voir qu'entre 2011 et 2014 (document 15), le secteur Insertion, Emploi représente 17,6 % des associations accompagnées, suivi de près par le secteur Culture qui représente 15,5 % des accompagnements et par le secteur Famille, enfance, jeunesse (12 ,6%). Les secteurs suivants représentent quant à eux moins de 10 % des accompagnements : Services aux personnes (8,6 %), Sport (7,3 %), Éducation (5,5 %), Environnement (5,2 %). Les autres secteurs représentent 3 % ou moins des accompagnements. C'est le cas du Développement local (3,4 Loisirs (3,4 %), Santé et médico-social (2,9 %), Logement, cadre de vie (2,6 %), Tourisme (2,7 %), Solidarité humanitaire (2,5 %), etc.[95]

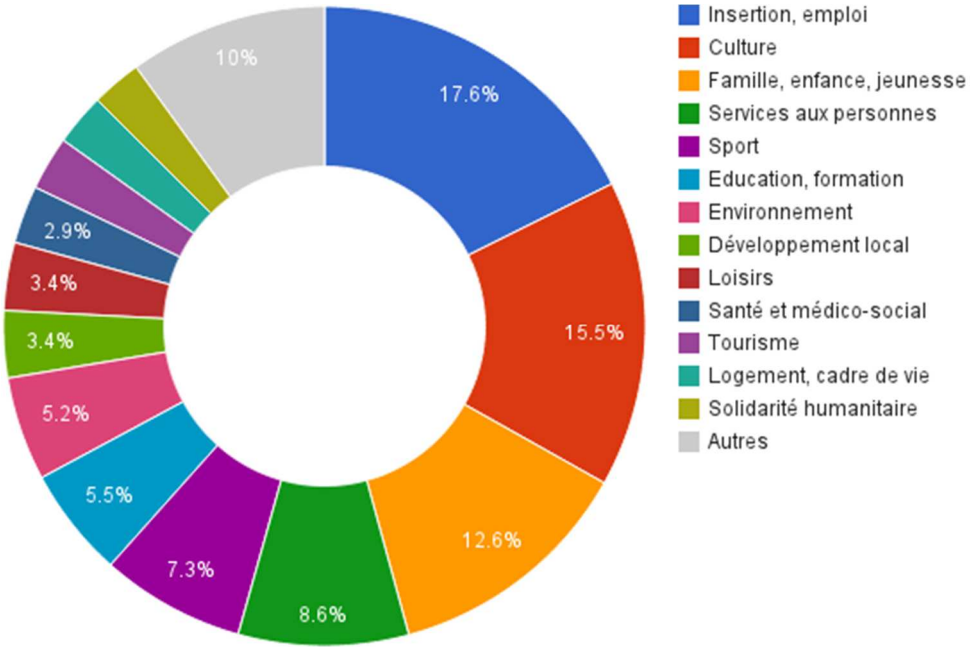
[94] Étude d'impact DLA 2013 – Avise, Mouvement associatif, Centre de ressources DLA Financement – téléchargeable sur www.avise.org

[95] Ces résultats diffèrent légèrement de ceux produit et rendus officiels par l'AVISE, mais la différence est minime et ne remet pas en cause les résultats.

Par ailleurs, les associations bénéficiant d'un accompagnement sont majoritairement des petites associations (47 %), employant un à cinq salarié-e-s (document 16). Ainsi, la grande majorité des associations sont des « entreprises associatives » (Hély, 2009), c'est-à-dire des structures comptant dans leurs effectifs au moins un salarié. Selon l'IGAS (Branchu & Morin, 2012) les structures sans salarié représentent tout de même 10 % des structures bénéficiaires. L'approche qualitative nous permet de relativiser ce chiffre, la structure pouvant être sur le point d'embaucher, employant occasionnellement des salariés ou ayant recours à des statuts atypiques (temps partiel, intermittence, stages, service civique, emploi d'avenir, etc.)

Document 15 : Secteurs bénéficiaires d'ingénieries entre 2011 et 2014.

Source : ENEE, 2014.



Document 16 : Nombre de salariés par structure accompagnée

Source : IGAS (Branchu & Morin, 2012), AVISE

Nombre de salariés	Nombre de structures bénéficiaires d'ingénieries
1 à 5	47 %
6 à 10	14 %
11 à 20	12 %
21 à 50	10 %
>50	8 %

Les thématiques d'accompagnements & plan du chapitre

L'étude des bilans d'activité DLA et des données ENEE nous permet de repérer les thématiques d'accompagnement les plus représentées dans le DLA (document 17). Les chargé-e-s de mission indiquent que les ingénieries commandées ont en premier lieu pour fonction d'améliorer la « stratégie de consolidation » et le « projet de la structure » (document 18) : ces accompagnements représentent respectivement 22,3 % et 20,8 % des ingénieries individuelles commandées sur la période 2012 à 2014. Viennent ensuite les ingénieries classées sous l'indicateur « gestion financière » (8 %), « évolution de l'activité » (7,7 %), « management/RH » (6,8 %).

L'exploitation de ces données et la réalisation d'entretiens avec des dirigeants d'associations bénéficiaires du dispositif nous amènent à regrouper ces fonctions officielles du DLA sous trois aspects qui forment les parties de ce chapitre. Tout d'abord comme structurant l'organisation du travail (I), puis comme participant à faire entrer les associations en économie (II) et enfin comme structurant le projet et mobilisant les bénévoles (III).

Document 17 : Thématiques des ingénieries en nombre de prestations. Les fonctions explicites du DLA : accompagnements individuels sur la période 2012 à 2014.

Source : ENEE, 2014

Accompagnements individuels sur la période 2012-2014	En %
Autre	2,8
Changement de statut	0,6
Commercial/étude de marché	3,4
Communication/NTIC	4,2
Comptabilité	2,1
Évaluation utilité sociale	0,7
Évolution de l'activité	7,7
Fiscalité	0,9
Gestion financière	8
Management/RH	6,8
Mutualisation	1,7
Nouvelles conventions SIAE	0,2
Organisation interne	14,1
Projet de la structure	20,8
Recherche de financements	3,7
Stratégie de consolidation	22,3

Lire: Entre 2012 et 2014, sur 100 accompagnements individuels renseignés par les chargé-e-s de mission dans ENEE, 8 ont pour fonction d'améliorer la gestion financière.

I. Structurer l'organisation du travail

Ici, nous regroupons plusieurs types d'accompagnements qui s'inscrivent dans une dimension à la fois sociale et opérationnelle puisqu'il s'agit de donner aux personnes accompagnées une analyse organisationnelle de leur structure et des outils pour la gestion de l'organisation du travail. Les accompagnements indiqués dans la catégorie « management/RH » (14,1 %) peuvent être rapprochés de la catégorie d' « organisation interne » (6,8 %). Nous distinguerons deux grands effets sur les associations : la clarification et la structuration du travail (1) et la tendance au respect du droit du travail et associatif (2).

1. Clarifier et structurer la division du travail

Dans ces catégories nous retrouvons les prestations visant à clarifier les organigrammes, les fiches de poste, à mettre en place une convention collective, d'une grille de salaire, d'un règlement intérieur, la révision des statuts associatifs, la clarification du rôle des bénévoles et des salariés ou encore le dialogue et la démocratie interne, etc. Ce travail de clarification et de structuration de la division du travail a, par exemple, été réalisé dans une structure « *centenaire* » de l'éducation populaire (A4). Lors de l'entretien, le directeur explique que le DLA avait été « *surpris que l'association n'ait pas d'outils structurants* » : « *les fiches de poste je n'avais que des embryons* ». Si le chargé-e de mission est bien dans un accompagnement global et pointait aussi l'absence de projet associatif, il est demandé au consultant d'intervenir essentiellement sur la mise en place d'outils structurant l'organisation du travail des salariés. L'accompagnement va contribuer à doter l'association d'un organigramme, de fiches de poste, d'un règlement intérieur des salariés, etc.

> *« On a travaillé avec eux sur la définition du projet associatif, du règlement intérieur usager, du règlement intérieur salarié, du règlement intérieur adossé aux statuts, de l'organigramme et des fiches de poste de chaque salarié. »* (Directeur A4)

Le prestataire DLA va travailler avec le directeur, mais aussi avec les salariés et les administrateurs bénévoles de la structure, pour mettre en place des outils d'organisation interne. Nous retrouvons une histoire similaire dans l'association A7 fonctionnant comme un réseau de soutien aux personnes handicapées sur l'ensemble d'une agglomération ; l'intervention du DLA a permis de formaliser dans un schéma le travail de l'unique salariée. Celle-ci explique :

> *« Au tout début j'ai vu quelqu'un qui m'a aidé à formaliser ce que je faisais, […] elle m'a aidée à faire un schéma sur les étapes. Elle m'a*

aidée à mettre sur le papier, pour présenter aux institutions, aux partenaires. » (Salarié-e, A7)

Au-delà de ce travail sur la fiche de poste de l'unique salarié-e, sur la schématisation de son travail et sur un support de communication, l'accompagnement va participer à définir les rôles entre les bénévoles de la structure, à structurer la division du travail bénévole. Lors de l'entretien, la présidente met en lumière cet aspect de l'accompagnement :

« Le DLA a permis le passage de relais, […] l'ancienne créatrice faisait quasiment un mi-temps. C'est elle qui a porté sur ses épaules toutes les actions qu'il y avait […] et ce n'était pas quelque chose de possible à donner. Le changement de présidence c'est grâce au DLA et grâce au travail que l'on a fait avec la consultante. On a refait notre projet associatif et à cette occasion on a pu fractionner tout son travail en commissions et permettre à des personnes d'être responsables de certaines commissions et de dégager le travail de la présidente de l'époque et ça a permis à quelqu'un d'autre de prendre le relais. […] On avait dit à la présidente, il faut que l'on déstructure ton rôle et c'est ce que l'on a fait. Qu'on déstructure et qu'on voit comment on pouvait le répartir. Et on arrivait à cet organigramme. » (Présidente, A7)

L'accompagnement DLA a outillé l'association dans sa structuration, dans son organisation : clarifiant et divisant les tâches effectuées par « *la présidente qui faisait tout* ». Ainsi, le DLA intervient sur la gestion organisationnelle du travail au sens large, c'est-à-dire au sens des activités réalisées par les salariés et les bénévoles.

Si le DLA participe à la formalisation, structuration et à la clarification des rôles de chacun dans l'entreprise associative, l'objectif ne semble jamais être de cantonner les individus dans des rôles prédéfinis mais de faire fonctionner au mieux l'entreprise associative, d'optimiser son organisation. Nous sommes moins dans la continuité du modèle taylorien que d'une fayolisation : il y a des normes à respecter, des fonctions à structurer.

2. Le respect du droit du travail et la loi 1901

Si le DLA participe à clarifier les rôles de chacun dans la division du travail, nous verrons par la suite que le DLA accompagne les associations face aux changements réglementaires (a), puis qu'il fait grandir la préoccupation de l'emploi et tend à ce que les associations respectent le droit du travail (b) et la loi 1901 (c).

a. Accompagner les associations face aux changements réglementaires

Le DLA intervient de manière différenciée selon les secteurs, certains bénéficient plus de ses services que d'autres. Ces disparités tiennent aux spécificités de chaque secteur (taille, ancienneté, etc.), mais aussi à l'intérêt qu'ont les financeurs du DLA pour ceux-ci (nous explorerons davantage cette question dans le Chapitre 7). Ainsi, sur la période étudiée, si le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique (IAE) bénéficie significativement de davantage d'accompagnements DLA sur la thématique Management-RH, c'est en partie en raison de la mise en place d'une nouvelle convention collective pour les Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) en 2011[96], et d'une réforme[97] du secteur survenue en 2014 qui impacte l'organisation des structures. La directrice de la structure de l'IAE (A6) employant une trentaine de permanents et près de cent personnes en insertion, explique :

> *« En 2013 on a changé de convention collective, alors on a bénéficié d'une aide à la fois sur le côté juridique et sur le côté paie. […] L'intervention a permis de mettre à jour les fiches de salaires, de revenir sur les erreurs qu'avait faites la directrice [précédente]. […] Il y a eu des formations au niveau du réseau, mais ils étaient un peu faiblards là-dessus. On s'est rapproché ensuite des syndicats*

[96] Convention collective nationale des ateliers et chantiers d'insertion du 31 mars 2011.
[97] Instruction DGEFP n°2014-2 du 5 février 2014 relative au pilotage des dispositifs de l'insertion par l'activité économique.

employeurs puis du DLA puisque ça ne bougeait pas beaucoup du côté du réseau. […] J'avais vraiment besoin d'un appui technique pour savoir comment gérer ici. La personne était aussi consultante pour le syndicat d'employeurs. [...] On est passé de la convention de l'animation à celle des chantiers d'insertion, c'était obligatoire et pas voulu de notre part. » (Directrice, A6)

Concernant la réforme, lors de l'entretien, la directrice pointe la faiblesse du réseau auquel elle appartient pour l'accompagner dans les changements :

« Les formations que propose le réseau arrivent après la bataille, d'autant plus que la DGEFP a donné les détails de la réforme au dernier moment. » (Directrice, A6)

Comme c'est le cas dans cet exemple, le DLA peut apparaître aux structures comme une opportunité pour accompagner l'adaptation aux changements réglementaires qui impactent l'organisation interne de l'association.

b. La préoccupation de l'emploi et le respect du droit du travail

Si le DLA peut accompagner les associations à se mettre en conformité avec les réglementations (nouvelles comme anciennes), il amène aussi plus largement les acteurs à se préoccuper de l'emploi et à respecter le droit du travail. Nous pouvons illustrer un aspect de ce que peut-être la mise en conformité juridique du travail associatif dans cet extrait d'entretien réalisé avec l'unique salariée d'une autre association culturelle (A9). Celle-ci travaille énormément, est représentative du travail associatif « atypique » décrit par Matthieu Hély (2008b).

« Je travaille 70 heures, je bosse comme une folle. Les dimanches, jusqu'à minuit […] ça aussi ça a été un point important dans le DLA : si je ne cadre pas mon temps de travail dans l'association, je vais « mourir ». Parce que l'association va être phagocytante, je suis salariée de l'association, je ne suis pas l'association. […] Il y a eu une

réflexion pour que je sache déléguer, ce qui est très difficile quand on est porteur de projet. » (Directrice, A9)

Le DLA va entraîner la salariée à prendre conscience de l'« atypicité » de sa situation et elle va pousser son association à « normaliser la situation », à tendre vers un respect du droit du travail, en l'occurrence à tendre à respecter la réglementation du temps de travail. Nous retrouvons aussi cet aspect dans l'association d'éducation à l'environnement A10 où le responsable administratif et financier de l'association explique faire attention à ne pas réaliser de travail bénévole : que les heures travaillées bénévolement sont en réalité aux yeux du droit des heures supplémentaires et qu'elles doivent être rémunérées. C'est l'accompagnement DLA, et la mise en place de dispositifs de gestion, en particulier de notification du temps de travail, qui l'a amené à exprimer cette préoccupation.

Dans l'association A1, dont l'activité principale est la réalisation de films, le souci du respect du droit du travail se présente différemment. Alors que la responsable administrative et financière travaillait à temps très partiel, l'accompagnement va visibiliser la possibilité d'augmenter le volume de travail et de tendre vers deux emplois à temps plein. Il s'agit alors moins de respecter le droit du travail que d'aller vers des emplois typiques. D'une autre manière, dans l'association d'éducation populaire (A4), le DLA va participer à faire émerger une parole salariée allant en ce sens. Le directeur de la structure nous raconte que les salariés vont profiter de l'occasion offerte par l'accompagnement pour faire savoir qu'ils sont bien dans une posture de salariés et non pas de bénévoles :

« Je trouve que ça été bien pour ça, ça a été un espace d'expression pour les salariés […] même s'ils ne se sont pas trop lâchés. […] Il y en a même deux qui voulaient plus de règles. […] Je partage à 99 % la photographie. […] Les élus étaient plus étonnés sur un truc, […] que les salariés ne souhaitent que travailler à hauteur de leur temps de travail. » (Directeur, A4)

Si les chargé-e-s de mission et consultants DLA font grandir ou participent à mettre au jour la préoccupation du travail, poussent les associations à se

mettre en conformité avec les obligations légales, ils ne restent pas moins bienveillants face aux situations d'emplois intermédiaires. L'exemple de la compagnie de théâtre de rue (A2) nous en donne un exemple intéressant, mais montre aussi comment le DLA peut participer – de manière variée – à la transformation de la gestion du travail. La structure qui n'embauchait que des intermittents du spectacle emploie, suite à deux DLA, des personnes sous des statuts salariés classiques. Lors de l'entretien, il y avait dans la structure deux salariés en emplois aidés mais aussi un « *directeur artistique* » et une responsable administrative travaillant sous le statut des intermittents du spectacle. Cette dernière se qualifie de *« permittente »* : bien que travaillant à plein temps, et ce depuis une dizaine d'années, elle est rémunérée une partie du temps par l'association, une autre par l'assurance-chômage grâce à son statut. Au total la structure embauche plus de trente personnes, qui représentent environ 6 ETP. Le DLA va jouer un rôle important et permettre à cette structure de développer ses premiers emplois sous statut classique.

> *« La première mission DLA avait permis de poser [la] problématique du développement. On venait de s'installer dans ces locaux, on voulait développer notre projet dans la ville. […] On avait aussi fait une demande d'emploi aidé auprès de la région qui n'avait pas marché. […] On a fait un diagnostic et après on a eu un prestataire […] : il a surtout travaillé avec moi et le directeur artistique, […] il nous a accompagné à faire le dossier d'emploi aidé. […] On a obtenu l'emploi aidé et on a eu une prolongation du DLA, de la prestation : ça a servi à mettre en place le premier poste de permanent qu'on a embauché avec l'emploi tremplin. […] Le DLA nous a servi à vérifier l'adéquation de la fiche de poste, l'administratif, […] comment s'occuper des congés, parce que c'est quelque chose qu'on n'avait pas vu, vu qu'on était tous intermittents. »* (Coordinatrice, A2)

Le DLA a joué plusieurs rôles. Il a tout d'abord aidé la structure à obtenir un contrat aidé, ce qui lui a permis d'employer deux personnes en charge de l'administration sous statut classique – en l'occurrence des CDI relevant du régime général de l'assurance chômage. Il est notable, au passage, que lors de l'entretien la coordinatrice nous apprenne son départ prochain de la structure

et qu'un autre CDI est en voie d'obtention : ainsi l'équipe administrative devient progressivement majoritairement composée de salarié-e-s « typiques ». Par ailleurs, le DLA ne s'est pas arrêté à cette mission, il a également implanté des outils de gestion permettant à la structure d'être en adéquation avec les obligations découlant du droit du travail, à offrir un cadre de travail « classique » (congés, pointage des heures, semaine de 35h, etc.) ou du moins s'en rapprochant, pour ces salariés ne bénéficiant pas du statut, ici ordinaire, de l'intermittence.

c. Le respect de la loi 1901 : avoir des administrateurs bénévoles

Le DLA ne se limite pas à pousser les associations à respecter les obligations découlant du droit du travail, il les incite aussi à respecter celle de la loi 1901, en particulier à avoir des membres bénévoles. Dans l'association socio-culturelle A12, l'absence totale de bénévoles est pointée du doigt. Le DLA appelle l'association à « être attentive » à la vie associative, à l'effectivité d'une présence bénévole à la direction de celle-ci et que cette dernière ait un rôle dans la conduite des affaires.

> *« La vie associative était un peu limitée. On avait un bureau, mais il n'y avait pas de cotisation de versée, ça depuis deux ans il y a des cotisations. On a plus d'adhérents. Ce côté-là a été pointé du doigt, et le DLA est très attentif à la vie associative, à la structuration, […] la consultante nous a bien pointés du doigt le manque qu'il y avait au niveau associatif, de la loi 1901. […] Que si l'administration fiscale demande nos comptes, sur la ligne cotisation, s'il y a zéro c'est un signe inquiétant… au niveau de la gestion désintéressée… tout ça a été remis d'aplomb. »* (Responsable administratif et financier, A12)

Cette situation d'absence de bénévoles et même d'administrateurs actifs est d'autant plus souvent pointée dans les petites structures créées par l'unique salarié-e. C'est le cas de l'association d'éducation à l'environnement A10 où un président est « *recruté* », car la « *gouvernance* » était fragile. Dans cette association, comme dans d'autres comme A2, le DLA encourage les associations à avoir de vrais administrateurs bénévoles, assumant fonctions

de représentation et fonctions légales – responsabilités employeurs et associatives.

> *« Aujourd'hui on a un vrai bureau, des vraies gens, qui ne sont pas sur-actifs, mais qui sont présents quand on leur demande d'être présents. Ils ne sont pas à l'origine de l'association, mais sont impliqués dans ce que l'on fait. […] Ils ont une parole forte, la présidente surtout […] elle participe à la fonction employeur, elle était là quand on a fait les entretiens d'embauche des permanents. »* (Coordinatrice, A2)

Dans ce cas, comme dans d'autres, le DLA est un moment de prise de conscience pour l'association ; celle-ci est incitée à avoir des administrateurs bénévoles, à respecter cette obligation découlant de la loi 1901 et ce, comme nous le verrons dans une sous-partie qui vient (III), pour son plus grand bénéfice.

II. L'entrée en « économie » des associations et la diversification des ressources

Dans cette sous-partie (II), c'est la dimension « économique » et plus précisément « marchande » des associations qui va nous intéresser. Si, dans les statistiques de l'AVISE, les interventions explicitement rapportées à la dimension commerciale et aux études de marché n'occupent qu'une faible part (3,4 %), nous retrouvons ces dimensions dans trois catégories : celles de « stratégie de consolidation », d'« évolution de l'activité » et de « gestion financière » ; leurs contenus nous amènent à les rapprocher.

Derrière le thème « stratégie de consolidation », qui représente plus de 22 % des accompagnements sur la période 2012-2014, nous retrouvons beaucoup d'aspects. Dans ENEE où sont enregistrées les thématiques des accompagnements, les chargé-e-s de mission ajoutent des commentaires lacunaires sur les accompagnements qui nous permettent de mieux appréhender ce qui se trouve derrière le terme « stratégie de consolidation » :

« appropriation stratégique du financement, évolution du positionnement, stratégie de développement économique, consolidation économique, consolidation du projet, créer et pérenniser ses emplois, développement de l'activité, étude du projet, évaluation du modèle économique, évolution du modèle économique, mécénat, mise en place d'un plan de redressement, modèle économique, organisation générale, pérennisation des emplois, plan de développement, stratégie de consolidation, stratégie de développement, stratégie financière, restructuration économique », etc. pour ne citer que ceux ayant plusieurs occurrences.
Nous trouvons dans cette catégorie d'accompagnements une dimension économique prédominante, ainsi qu'une dimension prospective, « stratégique » : l'idée de coordonner ces actions pour atteindre un objectif – ici économique et chargé en emplois. Ces accompagnements ont pour fonction de rationaliser, de développer l'activité économique des structures. On retrouvera la mise en place d'outils de gestion tels que : plan stratégique, plan de commercialisation, études de marché, plan de développement, etc.

La thématique « évolution de l'activité » (7,7 %) évoque également la mise en place d'outils économiques et le développement des activités marchandes et se rapproche en cela de la catégorie « stratégie de consolidation ». L'accompagnement aide les structures à se positionner sur le marché. C'est le cas des accompagnements visant à donner accès aux produits financiers, à mettre en place une stratégie de commercialisation et de développement des activités marchandes.

Enfin, les accompagnements indiqués dans la catégorie « gestion financière » (8 %) par les chargé-e-s de mission peuvent être rapprochés des catégories « Comptabilité » (2,1 %), « Fiscalité » (0,9 %). En effet, tous les trois visent à donner ou à formaliser les outils de gestion administratifs et financiers. Nous retrouvons les outils de projection financière, plan de trésorerie, comptabilité analytique, bilan, compte de résultat, etc.

Nous avons rassemblé les accompagnements notés comme faisant partie de ces catégories comme étant des accompagnements s'attachant aux questions économiques et participant à faire « entrer les associations en économie » (Prouteau, 2003). Dans un premier temps, nous verrons que le DLA incite les

associations à multiplier leurs sources de financements et notamment à aller à la recherche de financements privés (1). Puis, nous verrons ensuite que la recherche d'un équilibre économique n'est pas neutre pour les associations, et les amène à avoir une approche marchande (2).

1. La consolidation économique des entreprises associatives : incitation à l'« hybridation » des ressources

Les dispositifs de gestion mis en place dans les associations vont populariser l'idée d'une nécessaire diversification, « hybridation »[98] des ressources – idée popularisée par les pilotes du dispositif. Mais avant d'entrer plus en avant dans l'analyse, il est nécessaire de garder à l'esprit que les structures étudiées ont bénéficié d'un DLA sur la période 2010-2015, période marquée par une « crise des finances publiques », du moins par une forte reconfiguration des relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics (Tchernonog, 2013). Suite à cette « crise » le constat d'une nécessaire mixité des sources de financement était parfois ancré dans les réflexions des associations avant l'accompagnement DLA. L'idée est encore plus prégnante après sa réalisation. L'accompagnement réalisé par le DLA participe à mettre en exergue, dans l'esprit des dirigeants, l'insécurité des financements venant des pouvoirs publics et à n'envisager le développement de leur structure que par le biais de ressources privées. Ainsi, si la pensée de la « mixité économique » des financements peut être présente en amont de l'accompagnement, elle est confortée et exacerbée par celui-ci.

La directrice de l'association d'insertion A25 explique par exemple que la DIRECCTE qui finance ses postes d'insertion ayant un discours peu rassurant sur ses propres perspectives budgétaires, elle a saisi le DLA avec le souhait de développer un modèle économique mobilisant davantage les financements privés que publics. Elle voulait « *se distancier des subventions publiques* » et a fait appel au DLA pour l'aider dans cette démarche, « *pour voir comment on s'y prend pour développer des outils économiques et des outils de gestion*

[98] DGEFP & CDC, « Dispositif Local d'accompagnement, Dossier d'appui à l'accompagnement des activités et emplois d'utilité sociale », ACCORD CADRE Caisse des dépôts et consignations – Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, 2003.

cohérents ». Si finalement la DIRECCTE va financer des postes dans cette structure, la directrice explique :

> *« Il faut se distancier des subventions publiques… car on n'a pas tellement confiance dans la pérennité des financements. Ça change quand même beaucoup et il faut qu'on puisse se construire un petit matelas, après ça a donné lieu a un débat sur… on ne peut pas être chantier d'insertion et vouloir se détacher de l'État, ce n'est pas possible, car c'est de l'intervention sociale, mais par contre de ne penser le développement qu'en termes de rapports avec des acteurs publics ça pose question quand même. […] Le mieux pour moi c'est de diversifier les sources de revenus. […] C'est une idée que j'avais déjà, le DLA ne l'apporte pas, c'est un positionnement. On en reparle à chaque fois au CA. [...] Nous notre philosophie c'est de poser l'humain au centre de nos réflexions et forcément on va utiliser ce qui nous permet de le faire, on ne va pas passer à côté de ça, surtout si on a une mission sociale de l'État, mais avoir d'autres éléments ça nous permet quand même de ne pas être complètement dépendants et de ne pas être sous perfusion tout le temps, de construire une trésorerie. Ça permet quand même une souplesse à d'autres niveaux. »* (Directrice, A25)

À la question que nous lui posons lors de l'entretien : « La diversification des financements, c'est dans la philosophie de l'association ? » la directrice (A25) répond par la positive, et ajoute également : « *Oui, mais c'est aussi dans la philosophie de la DIRECCTE* ». Pour prendre la mesure de ces extraits d'entretien, il est nécessaire de contextualiser davantage la situation. L'entretien s'est déroulé début 2015 et la responsable salariée fait référence à l'année 2014, période de grande incertitude pour la DIRECCTE. Cette dernière devait mettre en place une réforme touchant le secteur de l'IAE, mais sans avoir de visibilité claire sur les aspects réglementaires à mettre en œuvre, ni sur les financements dont elle disposait. Face aux incertitudes de son principal financeur, la structure a fait appel au DLA pour trouver de nouvelles sources de financement. Le DLA a alors accompagné la structure dans la recherche de nouveaux axes de développement économique moins dépendants des financeurs publics, à s'adapter à ce nouvel environnement.

Par ailleurs, au-delà de l'incertitude vis-à-vis des financements publics, en développant son indépendance l'association peut aussi s'affranchir de certaines règles implicites. Quand la directrice explique qu'être indépendant permet de « construire une trésorerie », cela signifie que la DIRECCTE notamment, ne reconnaît pas aux associations la nécessité de construire un fonds de roulement. Si une association dégage des excédents, les pouvoirs publics en profitent généralement pour baisser d'autant leur participation financière. Ainsi, pour construire certains outils financiers, les associations doivent tendre à s'affranchir de leur dépendance aux pouvoirs publics. Le DLA qui implante des outils de gestion prévisionnels et financiers pousse ainsi les associations à s'affranchir de cette embarrassante « tutelle » pour se conformer aux impératifs de la bonne gestion.

Le développement de la privatisation des ressources

Lors de l'entretien réalisé avec le directeur de la structure d'éducation populaire A4, nous retrouvons cette idée d'indépendance vis-à-vis des financeurs publics. Ce qu'il explique sous la forme d'une anecdote nous permet d'illustrer le rôle du DLA dans l'accompagnement à la diversification des ressources ou, pour le dire autrement, à se tourner vers la recherche de financements privés (dons, cotisations, vente, etc.).

> *« Le diagnostic [fait par le chargé-e de mission DLA,] il a dit qu'il fallait que l'on revoie trois choses : l'organisation interne, le modèle économique et le projet associatif. […] Et quand il a fait son retour sur les comptes je l'ai un peu titillé : pour moi on n'a pas assez de financements publics ; […] je sais que pour notre type de structure c'est en gros masse salariale égale financement public : c'est le ratio. Quand je l'ai interpellé, c'est là que j'ai compris [que le chargé de mission DLA] était un peu coincé lui aussi via ses financeurs parce qu'il n'a pas voulu le dire, il l'a dit d'une manière détournée. Et l'impression que j'ai eue c'est : ben oui il est financé par le conseil régional, tout le bidule machin, donc il ne peut pas dire qu'il n'y a pas assez de financement public… »* (Directeur, A4)

L'enquête de terrain nous a permis d'observer que les chargé-e-s de mission DLA, puis les consultants n'ont pas les entreprises associatives pour clients. Ce sont bien les financeurs publics qui sont donneurs d'ordres du dispositif. Pour garantir leur indépendance, le DLA accompagne les associations à « *se comporter en PME* », à s'adapter aux nouvelles règles du jeu : c'est-à-dire à développer leurs ressources privées.

Cette incitation à trouver de nouvelles ressources pour réaliser leur projet associatif est très présente dans les accompagnements. Les associations sont nombreuses à être formées au mécénat, à améliorer leur communication pour conquérir de nouveaux « marchés », récolter des dons, etc. C'est la condition de leur indépendance, mais surtout de la pérennité de leur action. C'est notamment le cas de l'association EA2 (exemple qui sera développé dans le chapitre 7) où ce sont les administrateurs bénévole qui vont suivre l'accompagnement fait par le DLA et être formés au « mécénat » dans le but d'accroître les ressources de la structure et de répondre à la demande sociale – et institutionnelle. Alors que la structure « *bricolait* » selon le président, le DLA va aider à structurer une « *commission collecte de fonds* », apprendre aux bénévoles à « *vendre* » leur structure aux potentiels mécènes et à leur proposer des « *contreparties* ». Par ailleurs, la réflexion animée par le consultant amène aussi l'association à penser le développement de nouvelles activités, à sortir de leur objet social. Le président revient au cours de l'entretien sur l'idée : « *On peut faire des braderies* ». Pour financer les activités de leur objet social, la structure va développer des activités rémunératrices annexes et « commerciales ». Ici, c'est bien face à des pouvoirs publics dont le budget est contraint que l'association va réagir en développant la part privée de leurs ressources.

2. La recherche de l'équilibre économique : une approche « marchande »

Outre la recherche de financements privés, le DLA accompagne les associations à s'outiller sur les questions économiques et financières. Cette approche n'est pas neutre : la place des questions économiques et financières va être plus prégnante, les associations vont sortir de leurs actions et réflexions « non-marchandes ».

« Ce que l'on demande maintenant aux associations, c'est de se comporter en PME »

Comme le montre l'extrait d'entretien qui va suivre, le DLA fait entrer la rationalité économique dans la structure, participe à la transformation des cadres d'analyse de la responsable. Cette rationalité s'additionne à la philosophie de départ et la recherche d'un modèle économique vient modifier le projet social. La salariée d'une structure unipersonnelle travaillant avec des personnes handicapées (A9) explique la nécessité de rationaliser sa structure, de la rendre plus performante et de « *s'envisager comme une petite entreprise* » :

> *« Ce que l'on demande maintenant aux associations, c'est de se comporter en PME, d'être carrées. Le modèle associatif que j'ai connu il y a une vingtaine d'années n'existe plus… enfin si, c'est un cadre amateur […] qui fonctionne avec du bénévolat. […] Les associations professionnelles doivent être professionnelles : avoir des flyers, des présentations nickel, être réactives […] pour décrocher des projets il faut arriver avec ce bagou-là, je sais de quoi je parle, on ne perd pas de temps, etc. […] c'est un principe d'efficacité. […] Dans la réalité des faits, l'efficacité économique c'est important. »* (Directrice, A9)

La directrice ressent le DLA comme poussant à s'envisager *« comme une petite entreprise et de s'imaginer comme une machine de guerre »,* même si *« initialement on ne s'est pas monté en association pour ça » :*

> *« Mais si on veut continuer à survivre, il faut l'envisager. Savoir se vendre, se présenter. Les plaquettes on les avait, […] ça veut dire être carré, se créer un personnage de travail si vous voulez, quand on intervient il faut se vendre, comme un produit. On propose des produits… et c'est terrible à dire, j'en grince encore, on propose des actions, des objets qui sont très beaux, mais on est face à des gens qui parlent de pognon et quels qu'ils soient… art, handicap, ce n'est pas autre chose que des questions de budget quelle que soit la beauté du projet. […] Il faut montrer les contreparties. Il s'avère qu'en*

travaillant avec des personnes de handicap on a l'avantage de faire vitrine, […] le handicap est mis à l'honneur. […] La DLA ça a été apprendre à se vendre, à envisager qu'il faille faire des demandes de subvention pour développer des projets. […] On me l'a fait comprendre, et c'est là l'utilité du DLA, c'est qu'il faut être carré et pro, sinon on disparaît. […] Ca m'a mise en colère, à quoi ça sert de fonctionner comme une PME alors qu'on est une association ? […] J'ai réfléchi à devenir auto-entrepreneuse, mais je ne veux pas travailler seule. […] L'association, si je pars elle continue à exister. » (Directrice, A9)

Des outils « stratégiques » pour faire des choix « économiques »

C'est le cas d'une association (A10) d'éducation à l'environnement. La structure employant trois salariés lors de l'entretien n'en disposait d'aucun lors de l'accompagnement DLA un an plus tôt, cependant les bénévoles porteurs du projet de l'association avaient pour objectif de se salarier. Le responsable de la structure nous explique :

« Le premier DLA a été réalisé alors que l'association n'avait pas de salarié. […] Ça nous a permis de voir les problématiques auxquelles on était confronté. […] On a fait un deuxième DLA en juillet 2014, c'était plus précis. On a commencé à aborder le potentiel du marché, les clients, la stratégie de communication, de vente. […] Un prestataire nous accompagne sur le développement de l'association. […] ça nous a permis d'avoir un nouveau prêt auprès du Crédit coopératif et de France Active ; […] on a aussi abordé le potentiel client, la stratégie pour un développement national et international […] il nous donne aussi des outils pour recruter. » (Directeur, A10)

L'intervenant mandaté par le DLA a aidé la structure à mettre en place un plan de développement, c'est-à-dire à décliner les différentes étapes et tâches à réaliser, mais aussi à faire le choix d'un modèle économique reposant essentiellement sur un type d'activité. Le consultant a également réalisé une

analyse financière du projet économique, qui a d'ailleurs permis l'accès à certains outils financiers comme des prêts bancaires.

Une structure d'insertion et de développement local (A3) a également bénéficié d'un accompagnement catégorisé « stratégie de consolidation ». Le directeur explique qu'il avait le « *nez dans le guidon* ». Le prestataire a aidé la structure à faire une étude de marché, à réaliser un plan stratégique et à recentrer les activités de l'association pour équilibrer son budget. Au final, la structure a abandonné deux types d'activités déficitaires, a licencié plusieurs salariés, pour pouvoir ensuite réorganiser sa structure et envisager son développement sur des activités bénéficiaires.

Encadré : Pourquoi la comptabilité analytique ? – extrait de Gomel et Schmidt (2006)

« La circulaire fiscale de septembre 1998 qui s'applique aux associations depuis janvier 2000 a plutôt compliqué la mise en œuvre de la solution de la diversification des activités pour assurer le fonctionnement économique de la structure. En effet, il est plus difficile qu'auparavant de faire financer l'activité principale de l'association (celle qui assure la réalisation de son action) par des activités annexes dont le but est d'apporter des ressources à l'activité principale. L'exigence de plus en plus forte d'une comptabilité analytique vient contrôler les excédents que dégagent ces activités secondaires. Et il est parfois difficile d'expliquer à l'administration fiscale que les bénéfices de ces activités détachables de l'activité principale, mais qui n'ont pas d'autre objet que de la financer, ne doivent pas être soumis aux impôts commerciaux. C'est que ces activités « lucratives » sont parfois en concurrence directe avec des entreprises « marchandes » et qu'à ce titre, elles doivent être soumises aux mêmes règles afin d'assurer le premier principe qui domine tous les autres, celui de la concurrence loyale. » (Gomel et Schmidt, 2006, p.46)

Nous pouvons aussi citer le cas de l'office de tourisme (A21) d'une communauté d'agglomération rurale. L'accompagnement va viser, selon le diagnostic DLA, à assurer « l'adéquation du projet avec les attentes du

territoire, […] définir les besoins qui en découlent en termes de compétences, d'organisation interne, de partenariats mais également en termes financiers. » Concrètement, l'objectif de l'accompagnement est d'aligner l'offre en services de l'association sur les demandes de ses financeurs (ici essentiellement les collectivités locales et les commerçants). Cet objectif sera atteint, puisqu'à la fin du travail du consultant, l'association redéfinira les « items d'animations » qui composent son projet.

L'« analyse économique » des associations participe à un alignement de l'offre associative sur la demande des financeurs (et non sur la demande sociale ou l'envie des membres de la structure). Le projet associatif bouge, se transforme, pour permettre à l'association de se « pérenniser ».

Une approche économique et marchande

Le DLA va jouer un rôle dans la transformation des cadres de perception des dirigeants associatifs, souligne la nécessité d'avoir une réflexion économique et plus particulièrement marchande. C'est explicitement le cas dans les structures A24 et A1.

Dans l'association A24, le DLA a participé au passage d'un projet bénévole à un projet économique et chargé en emplois d'éducation à l'environnement. Avant le DLA, la structure intervenait dans une commune et proposait des activités pour les jeunes enfants et leurs parents. Le projet était essentiellement bénévole, n'employant des intervenants que quelques heures par semaine. Le DLA va accompagner la présidente de l'époque. Celle-ci va imaginer un nouveau projet « *plus ambitieux* », économique et chargé en emplois, non plus autour des activités portées jusqu'à présent par l'association mais de nouvelles activités pour un autre public et sur un autre secteur, celui de l'éducation à l'environnement. Six ans après la structure salarie plusieurs personnes, l'ancienne présidente est devenue directrice et est l'unique représentante historique de la structure.

Comme nous allons le voir dans les extraits d'entretien avec la responsable administrative et financière de l'association A1 dont l'objet associatif est la réalisation de films, le DLA va jouer le rôle de déclic en amenant les

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

dirigeants à lever leurs réticences à se comporter, à paraître et à emprunter « *comme une entreprise* ». Il faut noter au passage que l'association A1 est particulièrement intéressante en ce qu'elle se rapproche de l'idéal-type d'une structure, à l'origine, « sans gestion » : sans outil ni pensée gestionnaire. Le DLA va participer à un alignement des cadres des associations sur le modèle des entreprises, à faire des associations des « entreprises associatives » équipées de dispositifs de gestion (Boussard, 2009). L'association va bénéficier d'un accompagnement visant à « *l'élaboration d'une stratégie de développement* ». Au moment de l'accompagnement, la responsable administrative était en CDI à temps très partiel (0,3 ETP) : co-créatrice de l'association, elle va suivre l'accompagnement avec un autre co-créateur de la structure, également salarié à temps très partiel.

> *« On avait des locaux pourris, on allait partout et puis nulle part. L'idée c'était d'avancer et de développer l'économie de notre association. [Le consultant] est venu cinq demi-journées, c'est une grosse psychanalyse, tu parles beaucoup de l'asso… On s'est penchés sur toutes les questions de l'association : la question financière, mettre en place des outils de gestion, [...] par exemple, c'était voir si notre activité était viable, c'est-à-dire combien de fonds de roulement il nous faudrait, combien on avait de jours pour trouver de projets. On avait calculé qu'on avait cinquante jours pour trouver un autre projet et que si on ne le trouvait pas on ne pourrait pas payer les salaires, les loyers. […] C'est de la projection, […] le but c'était nous aider à ce que cette association ne se casse pas la gueule. »* (Responsable administratif et financier, A1)

À la fin de l'accompagnement, la responsable explique qu'ils étaient fixés sur le chiffre d'affaires à atteindre et qu'ils ont entamé avec le consultant un travail sur la communication, *(« on avait un site internet, des trucs, mais rien n'était super »)*, mais que ce travail a aussi servi de déclic pour la recherche de nouveaux locaux. Au moment de l'entretien, l'association était domiciliée dans les locaux d'un bailleur social au cœur une zone urbaine sensible ; le consultant va les inciter à trouver de nouveaux bureaux, car comme l'explique la responsable administrative : « *Vu les clients que l'on visait, ça ne collait pas avec les produits que l'on vendait* ».

Le consultant a aussi travaillé avec l'association à calculer son taux horaire, à cette occasion les salariés de l'association ont réalisé qu'ils « *étaient payés cinq euros de l'heure* », et à créer une *« grille tarifaire en fonction de [leurs] besoins »*. Là aussi, comme ils l'expliquent eux-mêmes, le DLA a joué un rôle de déclic ; *« On n'était pas du tout des entrepreneurs dans le sens entreprendre »* ; *« alors qu'au début il n'était même pas question de se payer correctement, on n'était pas dans ces objectifs-là »,* puisque la responsable cherchait encore un autre travail, le chargé-e de mission DLA *« considérait que ce que l'on faisait était chouette et que ça valait le coup que l'on aille plus loin »*.

> *« Six mois après [le DLA] on embauchait P. en CDI. […] C'est lié à mort ! Le mec il est venu. Au début on n'accrochait pas trop, il nous disait, « Vos clients vous devriez leur faire un cadeau, offrir… » Je ne sais plus ce qu'il nous disait. Mais on ne vend pas des tapis nous, [rire] on n'a pas des méthodes de commerciaux, du genre, on n'a pas de méthode vraiment. On n'était pas fan. Mais petit à petit il s'est mis au diapason de ce que l'on recherchait et il a apporté les outils d'analyse financière, voilà. En communication : avoir un nouveau site internet, « Ah bon ? Je n'ai pas d'argent, je le trouve où ? » En fait… il n'était pas utile réellement, il nous a surtout donné confiance. […] On pouvait entreprendre et réussir nous aussi, et à partir de là bim ! Investissement. […] 12000 pour rénover nos locaux […] 4000 pour le site internet […] c'était incroyable d'emprunter ça. […] On a changé de locaux, pour avoir une image classe, pour que nos clients nous fassent confiance, […] on est supposé agir sur l'image d'un client et si ton image ne colle pas, ce n'est pas bon pour ton activité. »*
> (Responsable administratif et financier, A1)

L'entretien avec la structure A1 s'est déroulé dans les nouveaux locaux de l'association, situé dans les beaux quartiers et meublés de neuf, « *collant avec le produit* », en l'occurrence des films, que l'association vendait. L'accompagnement a entraîné un « *déclic* », une prise de conscience de l'aspect économique et marchand de leur structure. Plus que cela, l'accompagnement a transformé le projet essentiellement amateur et bénévole

en un projet entrepreneurial : une structure capable et se sentant légitime pour emprunter de l'argent auprès de banques, une structure se projetant dans un projet économique à long terme et porteur d'emplois, mais aussi positionnée sur le marché du film. Car dans l'année suivant l'accompagnement, le chiffre d'affaires de l'association va être multiplié par dix, l'association va vendre une offre de réalisation de films et donner une viabilité à la structure. Qui plus est, alors que les membres de l'association travaillaient essentiellement de manière bénévole, autour de la réalisation d'un film annuel, l'association va créer de nombreux emplois : deux pour les tâches administratives et plusieurs dizaines occasionnelles – intermittents – lors de la réalisation des films. Cet exemple montre clairement comment le DLA peut jouer un rôle dans le passage d'un projet bénévole à un projet commercial porteur d'emplois.

Les associations sont enrôlées

Nous avons vu dans les extraits précédents le développement d'une perception économique, le passage de projets amateurs et bénévoles à des projets économiques et porteurs d'emplois. Les associations sont enrôlées par le DLA dans une logique de développement entrepreneurial dont l'un des versants est la salarisation.

Les dirigeants associatifs sont enrôlés dans une logique de salarisation, prêts à « se vendre » afin que leur structure se développe et crée de l'emploi. Pour illustrer cette dynamique d'engagement des dirigeants associatifs mais aussi de leur capacité à développer des ressources, nous pouvons mobiliser un autre exemple. La structure A11 illustre l'impact cognitif du DLA et l'enrôlement pour la salarisation. La directrice :

> *« Le DLA m'a permis de me rencontre compte… Elle m'a dit, tu as développé telle activité avec la petite enfance, il faut booster le truc. Je pense que le fait qu'elle me le dise, en une année j'ai doublé le nombre de partenaires. [...] On avait évoqué aussi que le développement économique ne pouvait se faire que par l'embauche. Je sentais des freins de la part des adhérents et on ne l'a pas fait en 2009. Pourquoi un autre emploi ? C'était compliqué. Il a fallu de la maturité pour que l'on puisse évoluer dans ce sens-là. […]*

> *Aujourd'hui, je suis à temps plein, on a créé un deuxième emploi, mais en insertion. […] Qu'est-ce qui a changé avec le DLA ? Je pense qu'elle a professionnalisé l'ensemble de mon travail en me disant « Vous n'avez pas qu'un poste, vous n'êtes pas simplement animatrice, mais aussi directrice : vous devez vous occuper de ça, ça, ça. Il faut prendre le costume ». Ça a donné un peu d'envergure et d'ampleur à mon poste. Après j'ai voulu faire appel à France Active pour avoir des fonds pour faire face à des problèmes de trésorerie. »* (Directrice, A11)

Dans l'association A11, c'est la directrice qui a bénéficié de l'accompagnement DLA, les membres du Conseil d'Administration, outre la trésorière, sont restés relativement en retrait de l'accompagnement. Dans cette structure, deux logiques s'affrontent. Le CA ne souhaite pas développer la structure, ce qui engagerait sa responsabilité et augmenterait sa charge de travail alors que l'objet social fixé est réalisé : en l'occurrence l'ouverture et la tenue d'ateliers artistiques. La directrice a fait appel au DLA pour pérenniser sa structure, le DLA l'a incitée à développer ses activités, ses prestations hors atelier mais aussi à embaucher et emprunter. La directrice a adhéré au projet entrepreneurial, à l'idée de développement économique et en emplois de sa structure. Mais une dissonance des cadres a fait jour avec les bénévoles de l'association. La directrice raconte alors la lente adhésion des administrateurs à son nouveau projet : petit à petit, les dirigeants bénévoles vont eux aussi être enrôlés à l'idée de salarisation.

III. Travailler sur le projet, mobiliser les bénévoles

Dans cette sous-partie (III), c'est la dimension « projet » des accompagnements qui va nous intéresser. Ceux-ci, catégorisés « projet de la structure », représentent 20,8 % des accompagnements individuels DLA renseignés. Les chargé-e-s de mission peuvent ajouter des détails lacunaires à l'indicateur, ce qui nous permet d'apprendre que derrière ce terme se cache une grande diversité d'accompagnements. Les principaux qualificatifs complémentaires sont : « actualisation de son projet associatif, appui à l'élaboration d'un projet, finalisation des statuts pluriannuels, construire un

projet associatif stratégique, création du réseau, définir et écrire son projet associatif, élaboration du projet de service, étude de faisabilité, évolution du projet, formalisation du projet associatif, gestion de projet, projet associatif, projet de développement, projet culturel », etc.

Ces accompagnements participant à mettre en place des outils de gestion concernant le projet politique, l'objet social de la structure (projet associatif, projet de service, etc.) concernent davantage les petites entreprises associatives (document 18). L'analyse montre que les accompagnements qui se retrouvent dans cette catégorie ont globalement un aspect stratégique, tourné vers l'avenir, mais concernent moins le projet économique que ce qui fait travailler ensemble. Nous verrons dans un premier temps que le DLA vise à mettre en place ou approfondir le « contrat social » passé en interne de la structure et qu'il mobilise les membres de la structure (1). Nous verrons ensuite qu'il participe à stimuler le travail bénévole dans l'association (2).

Document 18 : Accompagnement « Projet de la structure »

Nombre de salariés	Projet de la structure
0	32 %
1	27 %
2	20 %
3 à 5	20 %
6 à 10	20 %
11 à 20	18 %
21 à 30	19 %
30 à 40	16 %
41 à 50	20 %
51 à 70	17 %
71 à 100	15 %
101 et +	15 %

Lire : Entre 2011 et 2014, dans les entreprises associatives comptant zéro salarié, sur cent accompagnements individuels renseignés par les chargé-e-s de mission dans ENEE, 32 sont relatif au projet de la structure.

1. Travailler sur le projet pour mobiliser

Le principal effet des accompagnements « projet » que nous pouvons repérer est qu'ils participent à renforcer le « nous » des membres, salariés et bénévoles, de la structure. Pour expliciter cette analyse, nous pouvons mobiliser plusieurs exemples.

Dans l'entreprise associative A22 du secteur de l'éducation et de l'environnement, la directrice explique avoir réalisé un DLA dans la perspective de reprendre une nouvelle activité. Si l'accompagnement va bien

intervenir sur cet aspect, il va aussi faire travailler les membres de l'association sur leur projet :

> *« Finalement, l'intervenant nous a mis autour de la table pour discuter de qui on était, poser nos valeurs, nos objectifs. On n'avait jamais fait ça avant. […] Le travail que l'on a fait avec l'intervenant nous a permis de faire le point sur nos valeurs, sur notre modèle organisationnel. Cela va aussi nous permettre de faire des plaquettes de l'association. »* (Directrice, A22)

Dans le rendu de l'accompagnement réalisé par le consultant et fourni à la structure bénéficiaire le projet de la structure est formalisé, un schéma a également été réalisé et présente les nombreuses activités de l'association, ainsi que l'organisation de l'association et l'organisation de la prise de décision. Comme chaque accompagnement, celui-ci est global, s'intéresse aux multiples facettes de l'accompagnement. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est qu'il participe à la création de références collectives. C'est le cas par exemple dans l'association unipersonnelle A9 du secteur culturel. Lors de l'entretien, la salariée explique avoir créé l'association seule et de n'avoir jamais écrit de projet associatif. Le DLA l'a poussé à formaliser ce dernier, ce qui lui a « *permis de savoir dans quel sens on allait* ». Mais ce qui est intéressant dans ce cas, c'est que le DLA va participer à passer du « *je* » du créateur de l'association au « *on* », au « *nous* », puisque le projet associatif va être réécrit en collaboration avec les administrateurs bénévoles, jusqu'ici peu impliqués, de la structure. Dans ce cas, comme dans la structure d'insertion A25 dont nous allons lire un extrait d'entretien, l'accompagnement DLA participe à mobiliser les membres bénévoles.

La directrice de l'association A25, qui embauche une quinzaine de personnes, a bénéficié d'un DLA qui va l'aider et pousser à la formalisation du projet associatif de sa structure. Le prestataire va installer la salariée dirigeante et le bureau de l'association autour d'une table pour construire le projet de la structure, leurs centres d'intérêts et d'activités. La directrice explique lors de l'entretien que le DLA a permis d'écrire un plan de développement à long terme :

> *« On venait de changer d'échelle, il était temps de refaire notre projet, comment on cadre les choses, ce que l'on décide de faire ou pas, comment on avance sur cette question. On a posé notre modèle à nous, défini des priorités de développement à court moyen et long terme, et ensuite on a fait des fiches d'actions pour savoir ce qu'il faut faire pour atteindre ces objectifs-là, et du coup comment. »* (Directrice, A25)

L'entretien réalisé avec la directrice de cette structure et l'étude des documents nous montre l'écriture collective, animée par le prestataire, intitulée « Choisir un scénario et préciser ses conditions de mise en œuvre (une feuille de route opérationnelle), effectuer un cadrage des outils nécessaires (types d'outils et grands principes de mise en œuvre) ».

Ce type d'accompagnement a pour fonction de clarifier l'objet social de la structure, ce qui rentre ou non dans le cadre de l'association, ce vers quoi elle tend à se développer, clarifiant le sens de l'action, non seulement dans une perspective interne mais aussi vis-à-vis des différents partenaires.

Partager le projet : l'« alignement des cadres »

La construction d'un cadre de référence commun rend possible et est la condition d'une mobilisation ou d'une dynamique collective. Selon Lilian Mathieu (2002), dans la continuité de David A. Snow (Snow, Rochford, Worden, & Benford, 1986), « un individu sera susceptible de s'engager dans une organisation si le cadre qu'il mobilise pour comprendre et interpréter un problème donné entre en congruence avec celui que cette organisation lui propose. C'est de ce processus que rend compte la notion d'« alignement de cadres », laquelle désigne "les liens entre les schèmes interprétatifs des individus et des organisations de mouvement social, de telle sorte que certains intérêts, valeurs et croyances des individus sont congruents et complémentaires avec les activités, buts et idéologies des organisations de mouvement social". Cet alignement est explicitement conçu comme une condition nécessaire pour la participation à un mouvement, quelles que soient sa nature et son intensité. En conséquence, les organisations doivent redéfinir

les perceptions des acteurs, ou tenter de s'y ajuster, afin de les convaincre de participer à l'action collective. » (Mathieu, 2002, p. 85)

Par exemple, la dirigeante d'une association unipersonnelle (A11) nous explique que le DLA a eu un rôle dans l'adhésion et la mobilisation autour du projet associatif, et non plus seulement à sa personne :

> *« Maintenant j'ai un CA qui porte vraiment le projet associatif […] alors qu'avant le CA me soutenait moi, par amitié. […] Mais maintenant, grâce au DLA en partie, j'amène les gens à adhérer non pas à moi, mais au projet. Si je pars, j'aimerais qu'elle existe encore cette association. »* (Directrice, A11)

Cette adhésion accrue des bénévoles se réalise presque toujours lorsqu'un travail sur le projet associatif est opéré et souvent dans les autres types d'accompagnements : le travail sur la gestion de la structure contribuant fortement à les responsabiliser sur l'importance de leur participation pour la réalisation des activités de l'association.

Le DLA visibilise, donne une acception commune, un cadre commun aux membres de l'association. Celui-ci permet de créer une dynamique collective, une mobilisation au service du projet (économique et social) de la structure. Dans l'association A15, la directrice explique que le DLA a permis de faire « *langage commun* » en interne, ce qui a ensuite permis un engagement accru des bénévoles dans la structure, et à cette dernière de communiquer à l'extérieur sur son projet

> *« Ce travail nous a permis de sortir une petite plaquette, ce n'était jamais arrivé avant dans l'association. […] On a des mots qui sortent, on les soumet au conseil d'administration, […] on avait refait langage commun en interne […] parce que quand je suis arrivé et que j'ai demandé aux administrateurs ce qu'était la structure, ce n'est pas comme si j'avais une structure, mais dix. […] Avant c'était [le créateur] qui disait ce que l'on faisait […] maintenant les bénévoles*

mettent leur grain de sel, […] pour moi ce n'est pas des petites mains. » (Directrice, A15)

2. Le travail bénévole, un travail bon marché : mobiliser les administrateurs et les bénévoles

Faire un projet « commun », construire un « nous », c'est créer la mobilisation de l'association ; pour le dire autrement, c'est aussi développer les ressources bénévoles. L'étude des accompagnements DLA nous permet d'observer que l'un des effets latents est la mobilisation des bénévoles : non pas simplement garantir leur présence pour des raisons légales, mais également pour porter le projet économique, pour concourir « à titre gratuit à la production organisée de l'association » (Gateau, 1985). Ainsi, le recrutement et la mobilisation d'administrateurs bénévoles « compétents » est recherché. Le « système B » est une plus-value pour la réalisation du projet économique. Nous verrons ici que le DLA participe au développement des « ressources » bénévoles dans le CA des associations et fait grandir leur « professionnalité » (a). Ensuite, à travers une étude de cas, nous verrons comment le DLA peut favoriser le développement de la « bénévolisation du travail » (b).

a. L'administrateur bénévole ressource et sa professionnalité

La recherche d'administrateurs bénévoles « ressources » est une préoccupation régulièrement exprimée lors des entretiens et fait écho aux travaux de sociologie des associations (Tchernonog, 2013) qui montrent que ce sujet est l'une des priorités des dirigeants associatifs. Le DLA intervient sur cette préoccupation et participe au renforcement de l'équipement des associations en administrateurs bénévoles compétents et présents.

Si les structures cherchent des administrateurs bénévoles compétents, c'est que, comme le raconte la responsable salariée (à 2/5^{e} de temps), aussi bénévole à 3/5^{e} de temps, de l'association (A25), les tâches qui leur sont demandées sont lourdes et compliquées :

> *« Le bénévolat c'est de moins en moins simple. C'est de plus en plus cadré, lourd d'être dans le CA. Je vois ce que l'on demande au bureau. »* (Directrice, A25)

Les entretiens avec les associations pointent les importantes responsabilités qui pèsent sur les dirigeants associatifs, les activités chronophages et bureaucratiques qu'ils doivent remplir. Mais au-delà d'être une ressource pour le travail administratif, les administrateurs bénévoles sont aussi des ressources dans une perspective économique. Dans l'association culturelle A2, la coordinatrice nous explique lors de l'entretien l'intérêt d'avoir des administrateurs « compétents » et qui jouent un rôle actif dans la structure :

> *« Avant on avait un bureau qui existait, mais qui était le beau-père de machin, la belle-sœur de truc, et qui n'étaient jamais là. On voulait quelqu'un de référent. […] On voulait professionnaliser le bureau depuis le premier salarié permanent. […] Ca veut dire avoir un vrai bureau, quelqu'un qui s'implique […] et des gens du milieu, du secteur. Avant on avait un président, qui était un commerçant, très gentil, mais il n'y connaissait rien, ne participait pas. […] Le président c'est quelqu'un du milieu, qui a été directeur culturel dans une ville, […] c'est des gens qui peuvent conseiller, élargir le réseau. »* (Coordinatrice, A2)

Si dans cette association, la préoccupation d'avoir des administrateurs bénévoles « *qui s'impliquent* », « *du secteur* », qui prennent en charge des tâches administratives était déjà présente, le DLA va participer à ce que l'association se dote effectivement de ce type de personnes.
Dans la structure A10, cette logique « utilitariste » est encore plus prégnante. Le DLA avait pointé la fragilité de la gouvernance, en l'occurrence le manque de temps et de compétence des administrateurs de la structure. Le responsable de la structure nous explique alors, lors de l'entretien réalisé avec lui, qu'ils ont cherché de nouveaux administrateurs. Il ajoute « *Il fallait que l'on recrute un président compétent* » : ce qui sera le cas puisqu'il est *« par ailleurs directeur d'une association* ». Le nouveau trésorier est quant à lui un « *un doctorant en référencement web* » ce qui est, selon le responsable, « *cool, car*

c'est au cœur de notre second pilier, […] il nous a dit qu'il voudrait créer son emploi dans l'association. »

Dans ce cas, nous constatons que la frontière est floue entre bénévolat et salariat. Les trois salariés de la structure sont les anciens administrateurs et les nouveaux administrateurs sont de futurs salariés : car à terme, le nouveau trésorier bénévole souhaite créer son propre emploi dans la structure. Ici, les fonctions et les postes s'intervertissent :

> *« Il arrive que des bénévoles remplacent des salariés. Ça a été le cas avec un collègue qui est parti en congé maladie. »* (Directeur, A10)

Dans l'association A15, les administrateurs bénévoles ne remplacent pas les salariés mais vont venir en « *renfort* », « *en doublon* » de ceux-ci sur les tâches administratives. Ces bénévoles « *dégagent du temps* » pour soulager les salariés de la « *masse de boulot* » qui s'accumule suite au départ pour raison économique d'un salarié pourtant remplacé par un service civique.

Ainsi, les administrateurs bénévoles, véritables ressources, peuvent aller jusqu'à remplacer les salariés dans leurs tâches. Les membres du bureau réalisent un véritable travail, au sens où celui-ci est permutable avec celui des salariés. Il est alors intéressant de faire un parallèle avec le « travail fantôme » tel que l'a abordé Ivan Illich (1980). Cet auteur explique que le travail « de la ménagère dans sa sphère domestique » est une « condition nécessaire de l'existence de son conjoint salarié » (p. 8). Il ajoute que « l'autodiscipline non rétribuée de ce travail de l'ombre devient plus importante que le travail salarié dans la poursuite de la croissance économique. » (p .119) Selon Ivan Illich, ce « complément du travail salarié » est nécessaire, bien que non comptabilisé, pour garantir la croissance économique et l'existence d'emplois salariés.

Dans le monde associatif, ce « travail fantôme » est de moins en moins invisibilisé, les associations le valorisent notamment lors des demandes de subventions sous le terme de « contributions volontaires en nature »[99]. Pourtant il semble tout autant nécessaire que dans l'exemple d'Ivan Illich

[99] Dans le CERFA 12156*3, une ligne à part est notamment réservée, dans l'écriture du budget, pour la valorisation des « contributions volontaires en nature ».

pour garantir l'existence d'emplois associatifs et l'équilibre économique de la structure.

Montée en compétence des bénévoles

Parce que les administrateurs bénévoles sont une ressource de travail, mais aussi parce que les tâches qui sont attendues d'eux sont lourdes en responsabilités, les associations vont chercher à les faire monter en compétence. Si le DLA peut jouer un rôle dans le recrutement de nouveaux bénévoles, comme ça a été le cas dans certaines structures rencontrées, il va surtout influencer sur le choix au sein du CA en légitimant le recrutement des plus compétents. Mais, c'est surtout sur la formation des administrateurs bénévoles (et même de tous les bénévoles) que le DLA va impacter. Les DLA « collectifs » permettent aux bénévoles (administrateurs le plus souvent), mais aussi aux salariés, de se former aux tâches que requiert le travail associatif. Ainsi, en organisant des formations pour les bénévoles, en les faisant monter en compétence, le DLA participe à une « professionnalisation des bénévoles ». Utilisée par certains chargé-e-s de mission DLA et dirigeants associatifs, cette expression dont les termes peuvent paraître antinomiques amène une réflexion intéressante. En aidant les dirigeants, qu'ils soient bénévoles ou salariés, « *à prendre les choses en main* » (A22), le DLA participe à leur donner un comportement professionnel : c'est-à-dire maîtrisant les dispositifs de gestion. Si l'on peut parler de « professionnalisation » des dirigeants associatifs salariés, que veut dire « professionnaliser » les bénévoles ?

Il est attendu de la part des dirigeants bénévoles des actions professionnelles, et pour cela il est nécessaire qu'ils aient de plus grandes qualifications : ainsi, le DLA participe à la construction d'une professionnalité sans profession des bénévoles. Comme Aballea (1992) l'expose, « j'appelle professionnalité, et j'attribue cette professionnalité à un individu ou à un groupe, une expertise complexe et composite, encadrée par un système de références, valeurs et normes, de mise en œuvre ou pour parler simplement, un savoir et une déontologie, sinon une science et une conscience ». Le DLA participe au développement d'une professionnalité empreinte de la logique gestionnaire et adhérant à l'idée d'association porteuse d'un projet économique et d'emplois.

Ainsi, les dirigeants bénévoles ont une professionnalité sans profession[100]. On attend un professionnalisme de leur part dans la réalisation des tâches, sans que soit pour autant recherchée automatiquement leur salarisation.

b. La mobilisation des bénévoles de l'association pour les prestations de service : une étude de cas

Lors de notre terrain de recherche nous avons rencontré plusieurs associations où le DLA va jouer un rôle dans le développement du bénévolat qui, si nous le regardons avec l'œil de la sociologie critique, prend parfois la forme d'une « bénévolisation du travail » (Simonet, 2010). Nous distinguerons entre deux types de situations celles que nous venons d'étudier, où des tâches bureaucratiques sont confiées aux bénévoles, le plus souvent des administrateurs. Que ce type de bénévole soit « mobilisé » nous semble logique puisque le DLA travaille essentiellement sur la gestion et mobilise ceux qui sont concernés. Lors de notre travail, à côté de la mobilisation de bénévoles dans la gestion, nous avons repéré d'autres situations où le DLA participe à la mobilisation plus large des bénévoles dans les services offerts. Nous proposons ici une étude de cas qui nous semble révélatrice de la « vision associative » du DLA ; les « entreprises associatives » ne sont pas des entreprises comme les autres, elles sont composées de salariés et de bénévoles et tous travaillent à la réussite du projet. Cette étude de cas est d'autant plus intéressante qu'elle se situe dans un secteur où le travail est pour l'essentiel salarié.

Ici, nous nous intéresserons à un service (A16) d'une grosse association départementale (que nous nommerons « association-mère » ou « structure-mère ») du secteur social. Lieu d'accueil et de loisirs, il propose des activités culturelles, artistiques et sportives à des personnes handicapées mentales, sa

[100] « Alors la professionnalisation n'est pas la reconnaissance d'un groupe professionnel, mais elle désigne un phénomène plus large : la diffusion de normes de professionnalité sous la double impulsion de demandes de reconnaissance de travailleurs et de formulations d'exigences de la part de leurs partenaires. La qualité de professionnel peut alors être considérée comme une exigence généralisée dans le monde du travail : chacun se doit d'être professionnel, de sorte que le professionnel ne renvoie plus seulement à la figure du travailleur qualifié, expert, autonome, animé par des valeurs d'engagement et de responsabilité et impliqué dans une activité expressive et créative. » (Demazière, 2009)

cheffe de service a fait appel deux fois au DLA et fait le bilan de ces interventions lors de l'entretien.

Le service, ouvert en 2004, est resté longtemps expérimental. Jusqu'en 2011, la structure-mère a demandé au service de faire ses preuves. Le premier DLA réalisé par la structure va jouer un rôle de « labellisation » (nous développerons cet aspect dans le chapitre suivant) ; concrètement, en « *présentant autrement* » le projet de la structure, il va jouer un rôle de déclic : la reconnaissance, par les financeurs et l'association-mère, du travail effectué, ceci permettant la fin de l'expérimentation et l'ouverture officielle du service.

Le deuxième DLA est intervenu sur le « projet de service » ou, pour le dire autrement, sur les déclinaisons organisationnelles et économiques découlant de l'officialisation du service.
Le prestataire, en aidant à sa réécriture mais aussi à sa présentation au CA de l'association, a permis à la cheffe de service de convaincre ses supérieurs de l'intérêt d'une autonomie financière de son service. Ainsi, suite à l'accompagnement, le service socio-culturel pourra directement répondre à des appels à projets ou faire des partenariats privés (en l'occurrence avec des banques et des fondations d'entreprises).

> *« La présence du DLA dans les réunions de direction a changé tout ça : on peut aller chercher des mécènes, des subventions à projet […] et ça dans le milieu médico-social ça ne se fait pas, ou très peu »* (Cheffe de service, A16)

Quatre ans après le DLA, ces financements représentent 20 % du budget du service. Par ailleurs, avec l'autorisation des « bénévoles » les cotisations vont représenter – une petite – part du budget (4-5 %). Si cette « privatisation des ressources » est intéressante, c'est davantage la question de la « bénévolisation du travail » qui nous regarderons ici.

Dans l'association-mère, les bénévoles ont statutairement une place, mais sont historiquement cantonnés au conseil d'administration. Dans son projet de service, la cheffe de service voulait remettre en cause cette culture associative. « *Animatrice* » de métier, elle explique cette volonté comme correspondant à ses pratiques professionnelles, elle se dit plus habituées que les travailleurs

sociaux (majoritaire dans l'association-mère) à travailler avec les bénévoles. La cheffe de service défend aussi la plus-value de la présence des bénévoles car ils ont une « *liberté de parole* », « *de faire évoluer les choses vite dans l'intérêt des usagers* ». Si avant l'accompagnement DLA la direction de l'association-mère était réticente à ouvrir la porte aux bénévoles, le prestataire va les faire changer d'avis :

> *« L'intervenant DLA a réuni les directeurs [de l'association-mère] et avec son oreille extérieure a pu entendre les craintes des uns et des autres. […] Les représentants du personnel avaient peur que les bénévoles soient un frein à la création de postes. […] Il les a rassurés à tel point qu'il semblerait aujourd'hui que [l'association-mère] se pose la question de retravailler sur la place des bénévoles ».* (Cheffe de service, A16)

Le prestataire DLA a permis au service socio-culturel de faire entendre ses arguments, de lever les freins, mais concrètement qu'est-ce qui change ?
Dans le service socio-culturel la présence des bénévoles va fortement augmenter et va être organisée. Un « planning des bénévoles » est mis en place et ceux-ci participent en duo, interviennent sur plus d'une vingtaine d'activités par semaine. Cela va permettre au service de développer son offre, comme l'explique la cheffe de service, leur présence est primordiale pour la réalisation des activités : « *on ne peut pas faire sans les bénévoles, sans eux on pourrait vite être limite niveau sécurité* ». Elle ajoute aussi :

> *« Si demain on a un budget extraordinaire, ce à quoi je ne crois pas trop, on aura des bénévoles parce que l'on sait pourquoi ils sont là. Ils ne sont pas là que pour des questions économiques… Bon, c'est vrai, ils sont là aussi pour des questions économiques. C'est ce qui nous permet d'avoir des duos d'animateurs sur les activités, d'avoir toujours deux personnes alors qu'on ne pourrait pas mettre deux salariés ou alors on ferait beaucoup moins d'activités. »* (Cheffe de service, A16)

Le bénévolat est une ressource humaine : les bénévoles secondent des salariés qui sans eux ne pourraient pas faire leur travail, sont indispensables et la

cheffe de service explique que « *pour avoir des bénévoles, je passe par France Bénévolat et par mon réseau d'éducation populaire. […] On passe aussi par des petites annonces sur internet* ».

Par ailleurs, avec l'arrivée des bénévoles, les réponses à appels d'offre et les financements privés, la cheffe de service voit ses tâches administratives augmenter. Pour faire ce travail, elle est secondée par une secrétaire comptable à mi-temps, le reste du temps c'est une bénévole qui vient aider : « *Elle vient faire de l'accueil téléphonique et me faire un peu de courrier basique, du courrier du quotidien, des réponses aux demandes de stage, mais on n'a pas encore été à travailler ensemble sur la rédaction d'un dossier par exemple.* »

Cet exemple nous semble intéressant à plusieurs titres. Tout d'abord parce que le DLA va permettre à l'association d'avoir l'autorisation de recourir à des ressources privées pour se développer. Mais aussi que le travail bénévole est au service et est la condition du développement salarial et de l'offre en activités du service. Si ici, ce n'est pas directement le DLA qui est venu avec l'idée de développer la « bénévolisation du travail » (Simonet, 2010) il en a été un acteur, l'a rendu possible.
Cette analyse fait écho aux résultats des travaux de Viviane Tchernonog (2013, p.60) qui montrent que le travail bénévole tend à se développer plus rapidement dans les entreprises associatives que dans les associations sans bénévoles. Elle s'interroge : est-ce que le bénévolat tend à compenser l'embauche des salariés ? À travers les associations que nous avons étudiées, il semble que les associations employeuses, confrontées à un environnement économique dégradé et à des contraintes financières croissantes, cherchent dans les mobilisations de bénévoles des moyens de répondre à leurs besoins, qu'ils soient administratifs ou plus opérationnels.

Conclusion du cinquième chapitre

Dans ce chapitre nous avons vu que le DLA participait à aligner les pratiques associatives sur le droit du travail et le respect de la loi 1901, qu'il participait aussi à formaliser les rôles. Il est indéniable que le DLA fait grandir la préoccupation du travail et de l'emploi dans les associations. Toujours au service de cette préoccupation, le DLA contribue à mettre les associations sur le marché, c'est-à-dire à développer leurs ressources marchandes – qu'elles soient privées ou publiques - mais aussi à avoir recours au bénévolat comme une ressource contribuant à l'équilibre du modèle économique. Est-il possible de qualifier l'ensemble des effets du DLA que nous avons identifiés ? En suivant les travaux de Valérie Boussard (2014), nous proposons d'utiliser la notion de « professionnalisation contemporaine ».

La « professionnalisation » une notion naturalisée par les acteurs

Nous avons rencontré le terme « professionnalisation » dans une précédente partie traitant de la genèse du dispositif. Nous avons remarqué que la notion de « professionnalisation » recouvrait initialement pour l'État trois types de dimensions : la professionnalisation des jeunes bénéficiaires du programme, la professionnalisation des métiers en émergence et la professionnalisation des structures-employeuses. La polysémie de ce terme pose problème, elle a en outre été complexifiée par la multiplicité des acteurs du DLA. Récurrente, certains l'ont naturalisée, d'autres la rejettent : elle est en débat. Derrière cette notion se jouent des rapports de force, des visions du monde, des significations et des usages différents. Comme l'écrit Valérie Boussard (2014), « elle est utilisée pour exprimer des phénomènes différents qui se trouvent ainsi rabattus sous une même dénomination, sans que la catégorie ni ce qu'elle recouvre ne soient interrogés. Pourtant ces phénomènes sont des intrications singulières de discours, de pratiques et d'outils, donnant lieu à des dispositifs différents, dont les spécificités sont gommées dès lors que le terme de "professionnalisation" les réunit dans la même catégorie. »

Valérie Boussard (2014) souligne qu'à ces usages communs du terme s'ajoute l'utilisation savante : les sociologues fonctionnalistes des professions ont notamment utilisé cette notion pour évoquer le passage d'étapes

successives permettant à un groupe de travailleurs d'atteindre le stade ultime de la « profession », reconnue par l'État, au nom de savoirs formalisés dans l'intérêt de leurs clients (Wilenski, 1964). Aussi, ce terme renvoie à des pratiques différentes et l'interpénétration des catégories savantes et indigènes rend l'usage du terme « professionnalisation » hautement problématique (Demazière, 2009 ; Dubar, Tripier & Boussard, 2010 ; Boussard, 2014).

Pour clarifier notre posture épistémologique et éviter les pièges de l'ambiguïté linguistique, nous utiliserons le terme de « professionnalisation contemporaine » dans la continuité de l'article de Valérie Boussard (2014), c'est-à-dire en reprenant l'hypothèse que la « professionnalisation » renvoie à deux catégories distinctes. « La première catégorie est politique. La professionnalisation y est vue comme le résultat d'une action politique, qu'elle soit du ressort d'une coalition d'acteurs, d'une action publique menée par l'État, ou d'une intrication des deux. […] La seconde catégorie est gestionnaire. La professionnalisation est une action conduite par les dirigeants ou l'encadrement d'une organisation pour mettre au travail des personnes et contrôler leur activité, en général au nom de la "performance" des produits ou du service rendu. » (Boussard, 2014).

La professionnalisation contemporaine est politique

Pour Valérie Boussard (2014), la professionnalisation est une action politique, « au sens où elle est le résultat d'une coalition d'acteurs défendant leurs intérêts » (p. 76). « Adopter cette définition permet de ne pas présumer que le processus de professionnalisation est synonyme d'une montée en expertise de ce groupe de travailleurs, comme il le prétend lui-même, à l'aide des différents dispositifs qu'il met en œuvre (formation, titres, certifications, déontologie, etc.). » Cette réflexion nous permet de regarder le groupe qui bénéficie du DLA moins comme acteur que comme fondé, comme le résultat d'une « action intéressée » d'un groupe d'intérêts (Offerlé, 1998), une coalition d'acteurs, en l'occurrence essentiellement les pouvoirs publics et en premier lieu l'État. La « professionnalisation contemporaine » est une « action intéressée » de l'État ; c'est lui qui a « initié le mouvement » (Boussard, 2014, p. 78).

Cet intérêt ne porte pas sur le développement d'une profession de « travailleur associatif », ici c'est l'accompagnement des associations dans la consolidation de leurs emplois, la salarisation qui est recherchée. La vocation du DLA n'est pas de constituer un groupe mais de consolider l'emploi. Ainsi, pour saisir la professionnalisation contemporaine, il est nécessaire de la penser dans le cadre de la reconnaissance du chômage comme un problème public (cf. Partie 1). Le « "marché", à travers les figures du "chômage", de la "crise", du "client", justifie la construction du professionnalisme par l'État ou les employeurs (dont l'État lui-même) permet d'éclairer que ce dernier ne provient pas "de l'intérieur" (« *from inside* ») du groupe professionnel, mais "du haut" (« *from above* », Marc Lelland repris par J. Evetts, 2006). » (Boussard, 2014, p. 80). Mais l'injonction au professionnalisme n'est pas simplement descendante, les employeurs sont « enrôlés », ils se réapproprient ces objectifs « éloignés des définitions indigènes, hétérogènes, peu institutionnalisées de ce qui constitue le travail. » (p. 80) Enrôlés dans la défense de l'emploi, de leur emploi, cela justifie le fait d'aller sur le marché. Comme nous l'avons vu, le DLA entraîne les associations à chercher de nouvelles ressources, à apprendre à se vendre pour pérenniser leur activité. En finançant le DLA, les pouvoirs publics accompagnent les entreprises associatives à s'adapter à l'insécurité de leur propre financement, à la privatisation des ressources associatives (Hély & Moulévrier, 2013) et au glissement vers un mode, d'attribution des ressources plus concurrentiel (Tchernonog, 2013).

La professionnalisation contemporaine est gestionnaire

Si la professionnalisation contemporaine est politique, qu'elle est le résultat d'une action intéressée de l'État pour l'emploi, elle est aussi « gestionnaire ». Concrètement, le DLA participe à la mise en place de dispositifs de gestion dans les associations. Or cela n'est pas neutre, car les dispositifs de gestion sont « normatifs », induisent une vision du monde, participent à le façonner et servent les intérêts du groupe dominant. Car la logique des dispositifs de gestion est profondément descendante. Les travaux de Freidson (2001) montrent que les dispositifs de gestion relèvent moins du *professionalism* que du *managerialism* dans laquelle toutes les dimensions du contrôle du travail (division des tâches, spécialisation, apprentissage, supervision,

responsabilités, etc.) sont définies par des spécialistes de l'organisation (*managers*) et non par les travailleurs eux-mêmes (*workers*) en tant que professionnels (Boussard, 2008, p. 225).

Dans le cadre du DLA, nous sommes bien davantage dans un modèle de *managerialism* décrit par Freidson (2001) dans lequel le travail est défini non pas par les professionnels, mais par les responsables de la gestion et de l'organisation. Si la posture *top down* est celle qui est la plus pertinente, aucun déterminisme ne peut être retenu sans être amené à être immédiatement relativisé : nous ne pouvons comprendre l'impact des dispositifs de gestion que comme pris dans des interactions et un environnement. C'est ce à quoi nous allons nous employer dans le chapitre suivant.

Chapitre 6. L'usage des outils de gestion, une ressource de pouvoir

Dans le chapitre précédent nous avons étudié les fonctions du DLA et nous avons observé que nous pouvions qualifier les effets du DLA sur les associations bénéficiaires de « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014). Ici, nous nous intéressons à l'aspect gestionnaire de cette « professionnalisation contemporaine », entendue comme « une action conduite par les dirigeants ou l'encadrement d'une organisation pour mettre au travail des personnes et contrôler leur activité, en général au nom de la "performance" des produits ou du service rendu » (Boussard, 2014). Comment les outils de gestion sont-ils enrôlés (Boussard, 1998) ? Comment sont-ils saisis par les associations et plus spécifiquement par leurs dirigeants ? Quels usages ces derniers font-ils des outils de gestion ?

Pour répondre à ces questions, nous proposerons une première partie (I) théorique sur la sociologie des outils de gestion, clarifiant notre posture épistémologique. Ensuite, à partir de l'analyse d'entretiens réalisés avec des dirigeants associatifs, la deuxième partie de ce chapitre portera sur le DLA comme ressource de pouvoir en interne pour le dirigeant de la structure (II). Puis, nous verrons que le DLA participe à structurer et formaliser les rôles entre dirigeants salariés et bénévoles (III). La partie suivante portera sur les usages externes du DLA, de ce dernier par les dirigeants vis-à-vis de leurs financeurs, et inversement (IV). Enfin, dans la dernière partie, nous explorerons plusieurs cas d'échec, ceux-ci nous éclairant sur les interactions entre les différentes parties prenantes des accompagnements (V).

I. Regard sociologique sur la gestion

Qu'est-ce qu'un « outil de gestion » ? Comment les caractériser ? Pour Jean-Claude Moisdon (1997), si la distinction entre un « outil » et une « règle » (ou méthode ou pratique) n'est pas toujours évidente, l'auteur distingue différentes finalités. « Une règle peut être informelle, un outil de gestion non, car il constitue toujours une représentation formalisée d'un fonctionnement

organisationnel. Un outil de gestion n'est pas nécessairement prescriptif, censé principalement instruire les choix, les orienter et les évaluer. » (p. 10) Ces difficultés n'empêchent pas une méthodologie pour les saisir, c'est ce que proposent Chiapello et Gilbert (2013). Ils proposent une manière pratique de décrire les outils de gestion à travers trois dimensions. La première est « fonctionnelle » : « on parlera par exemple d'outils marketing (panel de consommateurs, cycle de vie d'un produit, enquête de marché, etc.), d'outils de gestion des ressources humaines (supports d'entretien annuel de performance, plan de formation, tests de recrutement, etc.) ou d'outils de stratégie (modèle de développement, matrices stratégiques, méthode des scénarios, etc.) » (p. 33). Cette catégorisation a une logique analogue à celle qu'avait réalisée Fayol (1925) en découpant la conduite des organisations en six fonctions différentes : la fonction comptable (et financière), la fonction marketing, la fonction gestion des ressources humaines, la gestion logistique (de la production), le contrôle de gestion (et la planification) et la direction générale ou management stratégique.

La seconde dimension que distinguent Eve Chiapello et Patrick Gilbert est la « matière » à laquelle s'applique l'outil (de quoi est-elle faite ?). Ils distinguent 1/ des gens (leurs compétences, leur âge, leur salaire, leur capacité d'endettement, leurs goûts, etc.) ; 2/ des choses (volumes de stocks de matière première ou de produits, etc.) ; 3/ des éléments considérés comme ressources (budget, matière, effectifs, etc.) ; 4/ des actions (nombre de visites clients, temps alloué aux activités, etc.) ; 5/ des résultats d'activité (chiffres d'affaires, marges, niveaux d'avancement d'un projet, nouveaux clients, etc.).

Enfin la troisième dimension est « processuelle », celle de son actualisation dans l'usage. C'est cette dimension qui nous intéressera principalement.

Approches critiques, institutionnalistes et interactionnistes.

Chiapello et Gilbert (2013) proposent aussi une classification des auteurs de la sociologie de la gestion, ils distinguent trois grandes familles d'approches : les approches critiques, les approches institutionnalistes, les approches interactionnelles.

La première grande famille est celle des approches critiques composées de sociologies d'inspiration marxiste, foucaldienne et bourdieusienne. Dans

cette perspective, la « gestion n'est pas neutre » (Boussard & Maugeri, 2003), les dispositifs de gestion sont pris dans des relations qu'ils instrumentalisent et sont en fait des pièces maîtresses et agissantes permettant la domination de certains sur d'autres. La gestion est propre au capitalisme néolibéral et derrière une apparente neutralité technique, elle fait le jeu des groupes dominants. Dans cette perspective, les dispositifs de gestion sont les instruments des cadres, des managers et découlent du projet de maîtrise de l'action collective par le sommet stratégique. Les apports de la sociologie foucaldienne enrichissent cette perspective *top down,* en prenant les outils de gestion comme des « dispositifs » (Foucault, 1991), c'est-à-dire comme des agencements matériels, des formats d'information, des procédures d'utilisation, des représentations morales sur ce qui est bien, des théories scientifiques, etc. Le pouvoir produit du savoir qui produit du pouvoir ; il s'agit de chercher derrière toute forme de savoir le pouvoir qui l'a produit et le pouvoir qu'il permet et de chercher derrière tout exercice du pouvoir, au travers de dispositifs, les savoirs que ces derniers permettent et qui les fondent.

Les approches institutionnalistes se déclinent en trois groupes d'auteurs, les néo-institutionnalistes, les conventionnalistes et les structurationnistes. L'apport de ces auteurs est d'étudier le rôle des institutions au niveau de champs institutionnels composés d'ensembles d'organisations en interactions régulières. Les institutions forment des champs de forces qui structurent les comportements organisationnels : les organisations sont influencées par leur environnement. Les conventionnalistes quant à eux sont plus sensibles aux contenus normatifs des institutions, aux comportements et formes de jugement que celles-ci prescrivent. Ce sont les conventions, dont sont porteurs les outils de gestion qui les intéressent, car elles conditionnent l'action.

Dans les approches interactionnelles, ce sont les notions d'*acteur* et surtout d'*interaction* qui sont centrales. Ces approches localisées et spécifiques reposent sur la singularité et offrent une analyse de la gestion comme soumise aux jeux d'acteurs. Les outils de gestion ne sont rien hors du système d'activité, ils sont le résultat d'agencements humains/non-humains. Dans ces

interactions, les acteurs gardent leur autonomie, leur capacité à refuser les outils, à résister, à les interpréter, les transformer, les changer ou les adapter.

Cette distinction des approches est utile pour s'orienter dans cette vaste littérature. Cependant, elle tend à séparer trop fortement les approches critiques et interactionnistes. Il nous apparaît important de relire une approche *top down* qui prend en compte la capacité d'imposition d'outils tout en préservant la prise en compte des multiples interactions et déplacements dans leur mise en œuvre effective. Selon nous, les approches interactionnelles apportent une plus-value à l'analyse critique en offrant une analyse des « dispositifs de gestion » (Boussard, 2008) qui apparaissent comme soumis au jeu des acteurs : même s'ils imposent une forme de « singularité », normalisent, les dispositifs de gestion restent ouverts. Le dispositif de gestion est, à travers les règles qu'il incorpore, une « ressource de pouvoir » – aussi bien au niveau de son élaboration que dans ses usages – au service des intérêts d'un groupe d'acteurs.

Entre injonction et interaction : questionner les usages

Pour aborder ces usages, nous chercherons à les resituer dans les relations sociales qui leur sont associées. Gilles Jeannot (2011), comparant le travail de Max Weber sur le développement de la comptabilité en partie double et celui de Johnson et Kaplan (1987) sur le recul de l'usage de la comptabilité analytique, montre que l'outil s'inscrit dans le cadre de relations : « Un outil de gestion [ne peut] pas être utilisé ou déroulé de manière formelle sans effets tangibles si aucun acteur ne souhaite son développement ou n'a les moyens de l'imposer. » (Jeannot, 2011, p. 2). L'usage de la comptabilité analytique a ainsi été imposé par un groupe dominant, en l'occurrence les actionnaires, l'outil de gestion leur permettant d'optimiser leurs choix. Pour le dire autrement, les dispositifs de gestion ne s'imposent pas naturellement ; si un indicateur pertinent techniquement devient prégnant, c'est qu'il a été « enrôlé » (Boussard, 1998) par un acteur légitime, dominant et sert son intérêt. Ainsi, pris dans les rapports sociaux, il sert de pouvoir et de légitimation à certains groupes. Les dispositifs de gestion « abritent des logiques sociales » (Boussard, 1998, p. 59), qui permettent à des acteurs d'en tirer profit (p. 60). Boussard (2001) met en évidence, à partir d'une étude sur

les préoccupations des agents des caisses d'allocations familiales (CAF) l'existence d'« indicateurs prégnants », dans les dispositifs de gestion, qui visent à faire accepter une des nombreuses représentations possibles de l'organisation. L'indicateur produit une représentation de l'activité de la CAF qui valorise le service politiquement dominant, en lui attribuant la responsabilité principale dans la performance de l'organisation globale.
Les travaux de Berry (1983) montrent que les dispositifs de gestion contribuent à la construction des rapports sociaux dans les organisations, à partir des « représentations » et « significations » cristallisées en eux. Ces « technologies invisibles », car leurs constructions et leurs conséquences ne se laissent pas facilement saisir, sont d'essence avant tout politique. Derrière leur apparente neutralité technique, les dispositifs de gestion permettent d'inculquer une représentation particulière : ils légitiment et diffusent, en les symbolisant, des règles du jeu et un certain ordre social, des « schèmes interprétatifs » (Goffman, 1974). Pour le dire autrement, du fait des formes de désignation, de classification et de jugement qu'ils incorporent, les outils de gestion ont des effets sur la cognition des personnes qui s'en servent et contribuent à instituer certaines représentations (Eyraud, 2004).

Chiapello (2005) étudiant les normes IFRS (*International Financial Reporting Standards*) montre quant à elle que les règles techniques d'enregistrement et les modes de construction des mesures économiques sont indissociables de l'état des rapports politiques entre les diverses parties prenantes de l'entreprise et au-delà d'une conception de ce qu'est une entreprise et du système économique dans son ensemble. Comme Valérie Boussard et Gilles Jeannot, elle montre que les enjeux de pouvoir qui irriguent les luttes de normalisation ne peuvent pas être séparés de l'impact qu'ils ont sur la production des représentations légitimes de l'entreprise et du système économique en général.
Ressource de pouvoir, les dispositifs orientent l'action et structurent le comportement des acteurs en vue d'un objectif général d'efficacité, mais ils apparaissent comme une forme de « médiation » entre les intentions des dirigeants et des opérateurs (Kletz, Moisdon & Pallez, 1997).

Étudiant les normes de qualité de type ISO 9000, Segrestin (1997) montre, quant à lui, que ce qui apparaît de prime abord comme un dispositif de

standardisation (à travers le renforcement de la prescription du travail et la limitation de l'autonomie du personnel, imputables à la codification des savoir-faire de l'entreprise dans des procédures de travail) contribue en fait à la différenciation des firmes entre elles. Il souligne l'autonomie des acteurs dans les organisations, leur capacité à refuser ces outils, à leur résister et à les transformer : à les « négocier » dans leur existence concrète.

Cette « négociation » possible des acteurs montre que le dispositif a acquis sa propre « autonomie ». À mesure de son élaboration, l'outil se trouve doté d'un certain nombre de propriétés et va ainsi imposer des choix qui peuvent se révéler extrêmement structurants. Sa « force » se traduit également par le fait qu'il peut déplacer les débats sur certains terrains, occulter certains enjeux et en accentuer d'autres ; la présence des dispositifs de gestion va influer plus ou moins fortement sur le comportement des acteurs de l'organisme. Ainsi, prenant l'exemple des réformes hospitalières, Moisdon (2012) montre que les outils de gestion sont autant, sinon plus, des supports à un « apprentissage organisationnel » que des supports de prescription.

C'est dans cette perspective qui mêle imposition et interaction que nous analyserons la prescription d'outils de gestion par les animateurs du DLA.

II. Le DLA, une ressource de pouvoir pour diriger la structure

Dans les illustrations du chapitre précédent consacré aux fonctions du DLA, nous avons pu apercevoir des effets de déplacement des pratiques associatives. Nous allons ici approfondir cela.

Ce qui nous intéressera ici, c'est l'usage que font les dirigeants associatifs du DLA. Celui-ci donne une visibilité financière au dirigeant (1), permet de faire prendre conscience aux membres de la structure des problèmes rencontrés (2) et de faire accepter les décisions difficiles (3). Cela nous permettra de conclure que le DLA est une ressource de pouvoir pour les dirigeants qui s'en saisissent.

1. Donner une visibilité financière au dirigeant qui a « le nez dans le guidon »

Une expression revient régulièrement dans les entretiens réalisés : les dirigeants associatifs disent avoir « *le nez dans le guidon* », manquer de temps pour analyser consciencieusement et objectivement leur structure, mais aussi pour se former aux outils qui leur permettraient de visibiliser les choses à améliorer. Le directeur de la structure A3 explique :

> *« J'avais le nez dans le guidon, j'avais besoin d'avoir une analyse financière très précise, très pointue, […] j'avais des outils mais ils n'étaient pas assez pointus. Maintenant [c'est-à-dire après la réalisation d'un DLA], tous les mois je fais l'analyse financière facture par facture, l'analyse des marges, pour corriger constamment. On s'illusionnait sur nos marges alors qu'en réalité elles étaient très faibles. »* (Directeur, A3)

Le DLA permet aux structures de s'évaluer, de faire un bilan qui lui-même sert de base pour entraîner des changements. Par exemple, la directrice de deux structures sanitaires et sociales (A19) ayant récemment fusionné explique que le DLA a permis de faire un bilan de cette opération. Les deux structures avaient des organisations et des manières de travailler différentes ; pour la directrice le DLA a servi de « *première auto-évaluation de fonctionnement, après un an de vie* ». Pour la directrice et ses équipes, le DLA a joué comme une occasion pour « *redresser certaines choses et conforter certaines manières de travailler* ».

Le diagnostic réalisé par le chargé-e de mission DLA et l'intervention du DLA ont comme premier effet d'apporter un regard extérieur sur la structure, un regard neuf sur l'organisation de la structure, son modèle économique, son environnement ou encore, comme c'est le cas dans l'entretien que nous venons de citer, sur son budget et ses activités économiques, etc. Les accompagnements ne se limitent pas à une évaluation ponctuelle de la structure mais, comme nous l'avons vu, peuvent entraîner l'implantation

d'outils de gestion administratifs et financiers dans des structures n'en possédant pas ou ne les ayant pas formalisés.

Si la plupart des entreprises associatives ont des outils de gestion administratifs et financiers, l'accompagnement DLA peut participer à améliorer ceux-ci ou la maîtrise qu'en ont les acteurs. Le DLA ne se contente pas d'implanter les outils de gestion administratifs et financiers mais accompagne leur prise en main par les responsables associatifs – cet aspect de formation est aussi particulièrement pris en charge dans le cadre des « DLA collectifs ». Pour la directrice d'une entreprise d'insertion (A5) représentant plusieurs dizaines de salariés et ayant bénéficié de plusieurs accompagnements par le biais du DLA : « *On est un peu dans un schéma de formation-action* ». C'est d'ailleurs une des conditions de la réussite de l'accompagnement. Les critiques sont nombreuses envers les consultants qui viennent avec leurs « *outils-clés en main* », parfois trop complexes ou trop limités. Dans le cas de l'association culturelle A2, la coordinatrice aussi est formée aux outils de gestion :

> *« Il nous a donné des outils de gestion pour faire des projections sur trois à cinq ans, […] on était à ce moment dans des idées de lieu qui deviendrait un lieu de résidence, donc il y avait cette question en termes d'assise, en termes de capital, […] ça a permis d'assoir des méthodes de gestion, d'anticipation, on était dans des gros problèmes de trésorerie, et donc de remettre à plat les trucs qu'on faisait… enfin, je dis, "on", mais c'est moi. Je le faisais de manière artisanale. De prendre le temps d'apprendre, d'avoir d'autres outils de travail en termes de gestion simple, sur Excel, et de gestion prévisionnelle et d'avoir un regard aussi sur l'aspect financier, sur l'aspect capital et les parties bilan, selon les perspectives de développement. […] Avant on avait des bilans, mais entre faire un bilan et ne pas trop savoir quoi en penser… en plus ce n'est pas moi qui le fait, on a un cabinet comptable… moi je fais un suivi comme ça. »* (Coordinatrice, A2)

Le DLA met en place des outils de gestion et forme les responsables de la structure à leur maîtrise. Sur ce point, nous pouvons à nouveau mobiliser

l'exemple limpide de la structure (A3) dans laquelle le DLA a implanté des outils de gestion financière :

> *« J'avais des outils, mais ils n'étaient pas assez pointus. Aujourd'hui, tous les mois je fais l'analyse financière facture par facture, l'analyse des marges, pour corriger constamment. On s'illusionnait sur nos marges alors qu'en réalité elles étaient très faibles. [J'ai découvert] que mes marges sur un coefficient de confort qui devait être autour de 70% en marge brute, j'étais plutôt autour de 50%, 55% et que donc c'était trop faible. »* (Directeur, A3)

Ces entretiens nous permettent de faire l'analyse suivante. Le DLA participe à, selon un terme récurrent, sortir le « *nez du guidon* », à visibiliser la structure aux yeux des dirigeants. L'accompagnement leur apporte un regard neuf, les forme à la gestion et à des nouveaux outils de gestion mis en place dans la structure, et leur permet ainsi d'avoir une meilleure analyse, davantage d'informations sur leur structure.

2. « Le DLA a permis à tout le monde de prendre conscience des problèmes en même temps »

Le DLA n'est pas uniquement une ressource d'informations et d'analyses pour le dirigeant, il va aussi participer à partager la vision de l'association du dirigeant, co-construite grâce aux outils implantés par le DLA avec les différentes personnes participant à l'association. Le travail du consultant légitime le cadre d'analyse créé à partir des informations essentiellement données par le dirigeant. C'est ce qu'explique la présidente de l'association A8 du secteur service à la personne.

> *« Le DLA a permis à tout le monde de prendre conscience des problèmes en même temps. Alors que ces problèmes, je les avais peut-être repérés, mais pas forcément les autres, […] les autres administrateurs. »* (Présidente, A8)

Le prestataire permet de faire émerger une représentation commune de la structure et de ses problèmes. C'est aussi le cas dans l'association A15 où comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, le DLA va mobiliser autour du projet, aider l'association à faire « langage commun » mais aussi faire prendre conscience aux administrateurs et salariés des problèmes économiques de la structure et à se mobiliser pour les régler. Clairement, le DLA permet de partager l'analyse faite par la personne en charge de la direction de la structure. Même si les effets peuvent être modestes, ponctuels, l'accompagnement DLA participe à visibiliser des problèmes, des solutions, et contribue à l'adhésion du collectif à celles-ci.

3. Faire accepter en interne des décisions difficiles

Dans le mémoire de recherche qu'il a réalisé sur le DLA, suite à un stage dans une structure porteuse du dispositif, Florian Tessier (2011) explique que le DLA peut-être un instrument de gouvernement pour la direction de l'association, « un moyen original de management interne ». Son analyse réalisée à partir de son expérience l'amène à écrire que l'accompagnement peut être destiné « à faire accepter de nouvelles règles auprès de salariés » et que « le DLA peut ainsi être l'occasion de rétablir une hiérarchie, d'imposer des règles internes, par un moyen détourné ». Ainsi il donne l'exemple d'un directeur d'association qui utilise l'accompagnement pour expliquer à ses « collaborateurs » les nouvelles mesures prises.

« C'est l'une des utilisations différentes du DLA que l'on peut recenser. L'accompagnement du FJT [...] en est l'illustration. Le directeur, souhaitant rationaliser le fonctionnement de sa cuisine, a mis en place un outil de gestion pour le personnel qui permettra de comptabiliser tous les repas servis, connaître quels plats ont le plus de succès, connaître la quantité de nourriture par repas… Sentant les salariés des cuisines peu enclins à adopter ce logiciel commun à tous les FJT de la région, le directeur a fait appel au FONDES pour un accompagnement au titre du DLA qui serait "une mini formation pour les salariés". Le cahier des charges de l'accompagnement de deux jours fixait les objectifs : sensibiliser à la maîtrise des coûts de fabrication et comprendre la nécessité de l'utilisation d'un outil de gestion. Le cabinet de conseil retenu par le FONDES a ainsi insisté auprès des douze salariés de cuisine, depuis le chef

de restauration jusqu'à l'aide de cuisine, sur l'importance de limiter les pertes, connaître le rendement moyen de chaque plat… Cet accompagnement n'a donc pas consisté en une formation sur l'utilisation d'un nouveau logiciel mais sur la nécessité d'adopter un outil de gestion. Interrogé sur l'accompagnement, le directeur […] a insisté sur le fait que la DLA a surtout permis de "faciliter la gestion au quotidien" et considère que ses salariés sont maintenant "prêts à mettre en place un outil qui demandera un peu de rigueur" mais "qui sera vraiment utile pour nous sur le long terme." *»* (Tessier, 2011).

Ce qu'il donne à voir rejoint les travaux de Michel Villette (2003) sur les consultants : l'« autorité externe » que représentent les prestataires facilite l'acceptation de nouvelles règles gestionnaires. Le dirigeant s'appuie « sur les méthodes et outils du management pour mettre en place [une nouvelle forme] d'encadrement au sein de l'organisation » (Robert, 2007).

Pour illustrer l'usage du DLA par les dirigeants associatifs dans leur management interne, nous allons présenter l'exemple d'une structure de l'insertion et de développement local (A3). Lors de l'entretien, le directeur explique que le DLA a permis de « *découvrir des choses que l'on aurait pu découvrir nous-mêmes.* » Concrètement, suivant sa « *philosophie de gros nounours* », le conseil d'administration avait fait le choix de ne faire des embauches de personnes en insertion qu'à 35 heures. Mais le directeur explique que, en raison des carnets de commande peu remplis de l'association : « *on mettait deux personnes sur les chantiers pour les occuper »* et que ces *« doublons* » ont coûté beaucoup d'argent à la structure. Qui plus est, selon le directeur :

> *« Et quand les salariés sortaient de l'insertion, ils ne trouvaient jamais de contrat de 35h et ils étaient payés moins cher. Donc au-delà des doublons et de ce que ça nous coûtait, valait mieux partir sur des temps partiels. […] 35 heures ça ne se trouve pas dans le nettoyage, c'était une connerie, un manque de réflexion au départ. En disant on va sécuriser les gens dans des 35h. C'est bien, évidemment que c'était bien, mais ce n'est pas tenable, même pour eux. »* (Directeur, A3)

Le DLA et les outils de gestion vont apprendre au directeur qu'il a fait de mauvais choix gestionnaires, que l'organisation du travail telle qu'elle était pratiquée entraînait des coûts de production trop élevés. Ces informations vont être présentées aux salariés lors des réunions d'équipe. Les éléments ainsi partagés servent ensuite de justification pour faire accepter une décision sujette à controverse. Le DLA donne ici une ressource technique et une légitimité pour justifier de nombreux réaménagements dans les conditions de travail des salariés en insertion : outre le temps de travail réduit, il leur demande une augmentation de la productivité, une meilleure application et implication dans leur travail, mais aussi de réaliser moins de formations, etc. sous peine de voir la structure déposer le bilan.

> *« Ça permet tout de suite de dire attention, on a encore planté tel secteur de facture, pourquoi ? Ah oui d'accord ok. On avait devisé cinq heures et on en a fait dix. Donc ça permet aussi de voir comment améliorer la productivité, booster les équipes, etc. […] qu'on a un problème de productivité. Alors ça nous a aussi permis de découvrir avec l'encadrement technique que l'on n'avait pas assez de contrôle des horaires. Parce que théoriquement les gens, à 8h ils doivent être partis sur les chantiers, mais qu'ils étaient encore en train de boire le café dans le local technique et que finalement la démonstration que je leur ai faite, c'est qu'un quart d'heure de perdu par jour sur une équipe de 6, ça fait 90 minutes, 1h30 de production de perdue… ça multiplié par 5… ça aussi c'est des niches. On ne va pas être millionnaires avec ça, mais ça permet d'avoir une plus grande rigueur dans le contrôle et le management en analysant tout ça. Ou de se dire, sur les particuliers on était en sous-évaluation, on devisait cinq heures et on passait sept heures, etc. Donc à chaque devis maintenant, avec l'encadrant technique, attention ! et on voit que tout doucement on améliore également. Tout ça c'est grâce au DLA, le DLA c'est un déclencheur, c'est un passage… le DLA sert à se conforter dans des choses et là où on a tout faux, il faut faire différemment. »* (Directeur, A3)

Cet exemple est intéressant car il associe les éléments que nous avons décrits précédemment. L'accompagnement DLA et les dispositifs de gestion mis en

place permettent de visibiliser la structure, de « *sortir le nez du guidon* », mais aussi de passer l'information, un constat. La ressource technique apportée par le DLA a permis de changer l'organisation de la structure, de « *booster les équipes* », de remobiliser les salariés malgré une dégradation de leurs conditions salariales.

III. La formalisation des rôles entre dirigeants-salariés et administrateurs – la gouvernance

La question de la « gouvernance » associative (Hoarau & Laville, 2013 ; Meier & Schier, 2008), de qui est le « patron » dans les associations, n'a pas de réponse évidente. Comme nous l'écrivions dans la revue *Mouvements* : « La loi est claire : les employeurs sont les bénévoles (le bureau, le conseil d'administration, l'assemblée générale de l'association). Mais dans les faits, les témoignages des salarié-e-s montrent que cette responsabilité est rarement assumée. Le travail salarié n'a pas été pensé dans les associations puisqu'embaucher n'est pas leur vocation première. Ainsi les bénévoles se considèrent rarement comme patrons, en refusent même parfois l'étiquette et la responsabilité. Les salarié-e-s sont eux aussi pris dans une double identité, celle de travailleur et celle de bénévole militant. » (Cottin-Marx, Grisoni & Roueff, 2015)
Le travail de recherche nous a amené à analyser le DLA comme participant à clarifier la gouvernance associative tout en prenant en compte les spécificités de celle-ci, c'est-à-dire la cohabitation de salariés et de bénévoles dans les fonctions de direction et d'exécution. Cela passe, comme nous allons le voir tout d'abord, par une clarification de la division du travail associatif et la formalisation des rôles dans la structure.

Nous pouvons mobiliser plusieurs exemples pour illustrer notre propos. Dans le cas de l'association A26, qui a un rôle d'animation de réseau et de centre de ressource, l'agent de développement est en conflit avec son employeur. Dans l'association, la salariée est en « *guerre* » avec le président car « *il travaillait tout seul* », « *il ne déléguait pas* » et du coup « *on ne se supportait pas* ». Celui-ci « *allait voir l'administration sans m'avertir, et nous les salariés on n'est que des salariés donc on n'a pas d'avis à donner, je ne*

faisais partie d'aucune réunion, pourtant en étant agent de développement il faut que je sache un peu ce qui se passe. » L'accompagnement DLA se réalise dans un contexte de grande tension, où la salariée ne trouve pas sa place dans l'organisation du travail et n'est pas en capacité de remplir sa mission. Bien qu'au service du dirigeant, le DLA et le prestataire vont participer, du moins tenter d'apaiser et d'organiser les relations de travail. Concrètement, le DLA va clarifier les règles de gouvernance, des missions de la salariée. Mais surtout, il a aussi facilité le passage de relais entre ce président et un nouveau. Ce dernier ayant participé à l'accompagnement DLA, il a pu prendre connaissance du diagnostic de l'association, avoir une approche plus compréhensive des problèmes internes et saisir l'urgence à remplacer le président. Ce que nous apprend également cet entretien, c'est que l'action du DLA n'a dans ce cas pas été tout à fait au service du dirigeant, mais était avant tout dans une mission gestionnaire, de consolidation et de pérennisation de l'activité de la structure. Cet exemple illustre bien le fait que le consultant est au service du DLA, qui met en œuvre des accompagnements pour la structure et non inconditionnellement pour le dirigeant.

Une ressource de pouvoir face aux bénévoles

L'exemple de l'association A15, qui met la culture au service de l'aide aux personnes handicapées, est également pertinent : la directrice utilise le DLA comme ressource de pouvoir vis-à-vis des administrateurs bénévoles et plus précisément du président. Cette structure compte deux salariés à temps plein, et un troisième ETP en contrat atypique (service civique/stage).

> *« Dans le secteur culturel il y a une histoire d'ego très fort. Le fondateur de l'association est très présent, il porte tout une vision […] il est vice-président aujourd'hui avec le titre de directeur artistique. Il y a une confusion. Il est vice-président parce qu'il est adhérent, il a été choisi par les membres du bureau. Normalement un membre du CA ne peut pas être directeur artistique, c'est lié à la notion de salarié. Quand je suis arrivé et que l'on m'appelait "Allô oui, je suis la directrice", on me répondait "ah bon [le créateur] est parti ?" et pour moi c'était très représentatif, il était l'âme, le pouvoir. […] C'était très compliqué. Je voyais que j'avais un CA qui ne fonctionnait pas de*

manière démocratique, […] une bonne moitié qui était des anciens, autour [du créateur], à dire : "c'est lui qui sait, c'est lui le meilleur, on est là pour lui." […]

Le nouveau président est arrivé en disant "il faut qu'on ait un fonctionnement démocratique", […] c'était en rupture avec les fondateurs qui étaient là. [...] Il y a eu des gros clashs la première année où je suis arrivé […] et le nouveau président est parti. J'étais venue pour le discours du [nouveau] président et je me suis retrouvée seule. […]

J'ai senti qu'il y avait quelque chose de trop gros pour moi [en l'occurrence la prégnance du fondateur sur l'organisation] je suis allée toquer à la porte du DLA. Parce que nous avions peu de financements et je ne savais pas comment m'y prendre. Et en fouillant dans les dossiers, j'avais découvert que trois, quatre ans avant, on avait été suivi par le DLA. Au départ, parce que les coordinateurs de l'époque avaient demandé un renfort […] pour avoir une visibilité, parce qu'il y avait quelques bugs, et des besoins en recherche de financement et donc en termes de stratégie comment trouver des sous plus facilement notamment en termes de mécénat […] Le DLA avait fait un diagnostic, mais ça ne convenait pas donc ça avait été mis de côté. » (Directrice, A15)

Cet extrait d'entretien nous apprend que l'association a déjà fait appel au DLA, mais le diagnostic ne convenant pas à la direction de l'époque, celui-ci avait alors été « *mis de côté* ». Lors de l'entretien, la directrice fait des remarques qui nous permettent d'approfondir notre analyse.

Alors que son prédécesseur avait le statut de « *coordinateur* » dans la structure, elle a expressément demandé le statut de « *directrice* », qu'elle a obtenu. L'actuelle directrice a l'intention de « diriger » la structure – d'être à sa tête, de fixer les orientations, etc.- quand l'ancien responsable salarié laissait clairement la direction au CA et plus particulièrement au « *créateur* ». Nous pouvons également voir que dans cette association la fonction de dirigeant est confuse, une tension existe autour de celle-ci comme c'est souvent le cas entre salariés et bénévoles dans le monde associatif. (Hély, Simonet & Rétif, 2015). La directrice va se saisir du DLA comme une

ressource pour, de manière stratégique, arriver à ses fins. La directrice explique que suite aux difficultés financières rencontrées par l'association un nouveau DLA a été réalisé.

> *« Au DLA on parle de gouvernance et je me rends compte que mon problème n'est pas lié à mes outils, mon vrai problème est de l'ordre de la gouvernance et je ne sais pas faire seule. »* (Directrice, A15)

La directrice utilise le DLA comme une « *bulle d'oxygène* », une ressource dans le conflit interne à la structure. Le dispositif lui permet de donner de la « visibilité », d'évaluer avec un regard « *neutre* » les problèmes d'organisation, les tensions, etc.
Ce cas permet également de montrer comment un problème de positionnement de la directrice peut être résolu non seulement par une clarification des rôles, mais aussi par une légitimation qui passe par la redéfinition du projet, l'appropriation de méthodes de gestion et l'indépendance de l'expertise du consultant.

Si le DLA joue un rôle en ce qui concerne la division du travail salarié, il va aussi clarifier la division du travail entre bénévoles (dont font partie les administrateurs) et les salariés. Dans la structure A8, plus d'une centaine de personnes sont employées pour réaliser des missions de service à la personne (SAP). Au moment de l'entretien, la présidente explique que l'association a connu de grands bouleversements : selon elle, le précédent directeur a outrepassé ses attributions, a fait des choix importants sans informer suffisamment le CA et notamment la présidente de l'association, et l'a mise en difficulté. Suite à cette crise, le directeur a été licencié et un DLA a été lancé.

> *« Un prestataire est venu suite au diagnostic […] il nous a accompagnés dans notre réflexion […] et au bout de cette réflexion on s'est aperçu qu'il nous fallait d'autres choses. […] On a fait un diagnostic plus poussé sur les ressources humaines […] on a vu d'autres choses […] tout ce qui est au niveau de la gouvernance, les statuts, le règlement de fonctionnement […] avec le prestataire on a*

commencé le travail. […] Un règlement ce n'est pas obligatoire, mais pratique, s'il y avait eu ça, on aurait évité des problèmes […] il dit comment on fonctionne, comment on procède, ce que l'on délègue au directeur […] cela permet de connaître les tâches de chacun, que ça soit formalisé. […] On n'a pas travaillé sur le modèle économique de la structure, mais on commence à y réfléchir. » (Présidente, A8)

IV. Les usages du DLA en externe

Dans cette partie il ne s'agira pas, comme dans la partie précédente de regarder les associations du point de vue des jeux d'acteurs internes mais d'être dans une approche s'intéressant davantage à leurs rapports à l'environnement. Eve Chiapello (2005) montre dans son étude des normes comptables que la construction des règles et techniques est « indissociable de l'état des rapports politiques entre les diverses parties prenantes ». Elle souligne la nécessité d'analyser les « jeux d'acteurs, […] leurs croyances et représentations, […] leurs intérêt ainsi que [les] rapports de groupes et d'institutions. Les enjeux de pouvoir qui irriguent les luttes de normalisation ne doivent en effet pas être séparés de l'impact qu'ils ont sur la production des représentations légitimes de l'entreprise et du système économique en général. » (p. 381) Le travail de d'Eve Chiapello permet de découvrir, selon ses mots, que les outils sont le résultat de parcours incertains et chaotiques, « faits de bifurcations et d'opportunités saisies » ; ils sont pris dans des relations, ne sont donc pas figés et peuvent être réinterprétés, servir des objectifs différents.

La partie qui suit s'inscrit dans cette perspective. Nous allons voir que les dispositifs mis en place dans les entreprises associatives ne servent pas simplement d'instruments de maîtrise aux dirigeants des structures : en étant accompagnées par le DLA et en mettant en place des dispositifs de gestion dans leur structure, les entreprises associatives se mettent aussi en position d'être contrôlées.

Dans un premier temps nous analyserons le DLA comme une ressource de pouvoir de l'association vis-à-vis de ses financeurs (1). Puis, à l'inverse, dans

un second temps, nous aborderons le DLA comme une ressource pour les financeurs des associations (2).

1. Ressource de l'association vis-à-vis de l'externe

Le DLA n'est pas uniquement une ressource de pouvoir pour le dirigeant en interne de l'association, mais aussi vis-à-vis des financeurs et partenaires de l'association. Il joue un rôle de labellisation (a) et adapte le discours des associations à ce qu'attendent leurs financeurs (b).

a. Instrument de labellisation managériale

Le fait de faire un DLA est régulièrement décrit par les dirigeants comme un moyen pour faire percevoir aux financeurs leur volonté d'optimiser la gestion et participe en cela d'une « labellisation managériale » (Robert, 2007), joue un rôle de certification des associations. L'évaluation est volontaire, faite sur la base des éléments fournis par l'association et est utilisée comme un label de bonne gestion. Par exemple, le président de l'association A13 du secteur sanitaire et social va ainsi mobiliser le DLA pour rendre des comptes à sa principale « tutelle » qu'est le Conseil Général (CG).

> *« Le DLA a fait partie des choses qui ont été appréciées dans l'évaluation externe menée par le Conseil Général. »* (Président, A13)

Cette structure bénéficie d'un accompagnement DLA qu'elle valorise auprès de son principal financeur. Si dans ce cas, le président présente le DLA comme un outil d'évaluation complémentaire des autres obligations légales auxquelles son secteur très réglementé est confronté, l'aspect labellisation du DLA peut être utilisé de manière plus stratégique. La directrice de la structure d'insertion A6 explique que le DLA sert à montrer aux partenaires publics la bonne volonté de la structure pour garantir sa pérennité :

> *« On n'a pas valorisé [le DLA], mais le Conseil Général savait qu'on en faisait un et c'était plutôt bien vu. En fait le consultant est allé voir des partenaires extérieurs pour savoir ce qu'ils pensaient de notre*

association. Et certains disaient "c'est bien qu'ils fassent un DLA parce qu'ils ont beaucoup grossi et ils vont se casser le nez s'ils ne se font pas accompagner." » (Directrice, A6)

Le caractère stratégique apparaît de manière encore plus évidente dans cet exemple où le DLA sert de « *carte de visite pour les partenaires* ». C'est ce que nous explique la directrice de la structure A11 :

« Le DLA ça montre l'importance de ton projet, que ça a un véritable projet économique, mais aussi c'est une carte de visite, surtout quand il s'est bien passé. Je veux dire, pour nous, ça a marché. "Vous travaillez avec la petite enfance, la petite enfance rapporte 65 % du budget global, donc si vous voulez être autonome faut déployer ça. Après vous avez une autre partie qui est de l'événementiel, il faut en faire plus." […] C'est une carte de visite pour les partenaires. […] Je l'avais mis dans le rapport d'activité, je le valorisais d'une certaine manière. Après je ne vais pas coller le logo toutes les cinq minutes […], mais je valorise les accompagnements collectifs, ça montre une dynamique. […] On le met dans le rapport d'activité. […] Et vraiment le fait d'avoir un audit, avec un consultant d'un gros cabinet […] qui n'arrêtait pas de me dire que c'est important de dire que l'activité artistique est viable économiquement parlant […] c'était bien. » (Directrice, A11)

Le DLA est comme un « label de bonne gestion », une évaluation réalisée sous contrôle : à partir des informations données et validées par l'association, prises en compte par les financeurs et partenaires. La responsable administrative et financière de l'association A2 :

« Le rapport de la prestataire est très confidentiel. Elle a fait en sorte que ça ne traduise pas complètement la réalité du parcours que l'on a traversé avec elle […] c'est édulcoré, c'est un bilan […] je sais que quand elle fait les bilans, elle fait en sorte que ça soit présentable, car ça circule beaucoup et on ne sait pas à qui… » (Coordinatrice, A2)

Le DLA ne joue pas seulement le rôle d'« audit sous contrôle », de labellisation. Il est aussi utilisé comme instrument de valorisation de l'activité des structures et leur utilité sociale. Par exemple, la directrice (A19) explique lors de l'entretien que le consultant est allé voir les partenaires de la structure et a participé à faire reconnaître l'utilité de la structure, à pointer les « plus-values apportées par les interventions »[101] du réseau. :

> *« Le consultant était un spécialiste du secteur. [...] C'est eux qui ont fait l'analyse, ils sont allés interviewer nos partenaires. [...] Le réseau était balbutiant, ça nous a permis de voir où il fallait qu'on aille, ce que l'on n'avait pas assez expliqué. Il fallait convaincre l'ensemble des gens : élus, médecins [...]. Certains avaient peur qu'on prenne leur place. [...] Même le Conseil Général, alors que le champ d'action médico-social fait partie de leur mission, ils étaient persuadés que leurs équipes suffisaient déjà. Il a fallu qu'on les persuade de nous utiliser. [...] Aujourd'hui, on a un vrai partenariat avec eux. [...] La communication n'était pas le but du DLA. Mais après on s'est servi du rapport, car ça expliquait bien le travail de l'un et de l'autre. »*
> (Directrice, A19)

Si la reconnaissance du réseau ne vient pas uniquement du travail du DLA, l'accompagnement a joué un rôle important. Lors de l'entretien la directrice explique qu'ils n'avaient « *ni les moyens, ni le temps* » de faire leur auto-évaluation et que le DLA a permis de « *mettre des mots* » sur ce qu'ils faisaient, de parler d'eux de « *manière fouillée* ». Alors que l'association entendait depuis « *longtemps* » la question récurrente « *à quoi vous servez ?* », le DLA a permis d'apporter son aide pour clarifier le message, communiquer sur leur action. En donnant à l'association les clés d'un discours adapté aux partenaires, le DLA a à la fois joué son rôle de certification, mais a aussi permis à l'association d'expliquer sa démarche, de faire adhérer et de conforter le soutien des partenaires du territoire.

[101] Rapport de fin de mission de l'association A19, septembre 2011.

b. Adapter son discours

Le DLA permet à l'association d'adapter son discours afin de mieux justifier ses choix vis-à-vis de ses partenaires. Le responsable administratif et financier d'une structure culturelle (A12) embauchant plus d'une demi-douzaine de personnes en CDI explique par exemple que le DLA les a aidés à « *se positionner par rapport aux tutelles* ». En fonction des pouvoirs publics, « *pour un même projet on est sur des lignes différentes* ». Le consultant les aide à utiliser différents registres pour parler de leur projet. Le responsable explique que le DLA les a aidés à adapter leurs discours, à améliorer leur communication. Concrètement, le responsable administratif et financier fait l'apprentissage de l'habillage de son discours pour justifier au mieux de leur « utilité sociale ». Par ailleurs, le consultant apporte une ressource en « objectivité », « clarifie » les choses, les reformule, fait office de « traducteur » entre les univers. Le responsable administratif et financier (A12) poursuit :

> *« Avec ma collègue on a suivi plusieurs ingénieries collectives […] l'idée c'était la recherche de fonds privés, la diversification des ressources […] vu la fameuse crise […] on doit aller chercher de l'argent ailleurs ce qui est une révolution dans notre secteur. Autant dans le secteur du patrimoine ou de l'art contemporain, il y a de l'argent privé […] au niveau du spectacle vivant c'était plus rare, et là tout le monde s'y met. Un virage a été pris. […] on était intéressés par un accompagnement sur la recherche de fonds privés […] on a eu une phase de remettre les choses à plat, sur la fiscalité… trois jours […] puis une phase sur la définition des projets sur lesquels on allait demander […] c'était très intéressant, très porteur. […] On n'a pas l'habitude de présenter nos projets. On a tout un jargon de "cultureux". On me l'a dit récemment, je parlais avec une collègue spécialisée dans la recherche de fonds privés, et quand je lui ai présenté les derniers dossiers que j'avais présentés, elle m'a dit : « c'est du langage ministère de la Culture. Le chef d'entreprise ne comprend rien à ça. » C'était perturbant, mais intéressant. En tout cas c'était intéressant d'être en groupe, avec des gens d'autres secteurs,*

> *c'est-à-dire qu'on présentait notre activité […] c'est comme un oral auprès des autres, et au moins les deux premières fois les autres structures, notamment du social et du sport, ne comprenaient absolument rien à ce que l'on disait. Rien au projet. Et ils n'étaient pas bêtes […], mais il y avait tellement un vocabulaire particulier qu'on ne sait pas s'exprimer en dehors de nos cercles artistiques et cultureux. »* (Responsable administratif et financier, A12)

Le DLA a eu un rôle dans la transformation du discours vis-à-vis de l'extérieur, des partenaires. L'usage de l'accompagnement n'est pas exempt d'un « usage cosmétique » (Alam & Godard, 2007), d'une certaine « hypocrisie organisationnelle » (Brunsson, 1989) de la part des associations. L'accompagnement participe à adapter, « habiller » le discours, la présentation de la structure pour la rendre compatible avec les attentes des financeurs, avec le monde de l'entreprise : les potentiels mécènes. Le DLA aide l'association à faire l'apprentissage du rôle attendu. C'est aussi le cas pour un service socio-culturel (A16) d'une grosse structure sociale. Sa cheffe de service va utiliser le DLA pour convaincre sa hiérarchie interne de pérenniser le service alors en phase d'expérimentation (depuis plus de six ans). Chaque année il était demandé à la structure de « formaliser les choses », de faire « ses preuves ». Le DLA va aider le service socio-culturel à retravailler son projet, le consultant va jouer un rôle de « regard extérieur qui déconstruit pour reconstruire ».

> *« J'ai vécu le DLA comme quelque chose de très violent, parce que ça déconstruit tout, mais aussi de très riche et indispensable… en tout cas à ce moment-là de notre vie de service. Parce que cette déconstruction nous a permis de mettre les pierres au bon endroit. »* (Cheffe de service, A16)

Le travail réalisé avec le DLA va permettre à la structure d'obtenir l'ouverture officielle du service. La présentation du rapport DLA à la direction du service socio-culturel ayant porté ses fruits.

Ainsi, le DLA donne des ressources stratégiques dans la relation de l'association avec ses partenaires. Cependant, toutes les structures ne sont pas dans l'apprentissage, le DLA a aussi une dimension stratégique instrumentale. Les accompagnements de cet idéal-type servent pour une part à justifier l'activité d'entreprises associatives auprès des financeurs, mais aussi à les conforter, à les mobiliser financièrement autour du projet associatif porteur d'emploi et d'activités économiques.

2. Le DLA ressource pour les financeurs

Si le DLA peut-être une ressource pour les associations vis-à-vis de leurs financeurs, l'inverse est également vrai. Nous verrons ici comment le DLA peut être prescrit par les financeurs des associations (a), comment il peut jouer un rôle de visibilisation et de contrôle (b).

a. La prescription du DLA par les acteurs publics : entre injonction et suggestion

Le DLA est régulièrement prescrit par des pilotes et/ou financeurs locaux. Il est utilisé pour orienter, accompagner l'association dans une démarche de rapprochement des attentes officielles de ceux-ci. L'exemple de la directrice de la structure A5 nous permet de voir cet aspect.

> *« La proposition de DLA s'est faite aussi par la DIRECCTE, parce que la DIRECCTE demande à des moments donnés de se renouveler. Soit de consolider son activité d'insertion par l'activité économique en vue de ne pas la fragiliser au vu des orientations futures qui vont être données d'un point de vue politique et législatif. Tout changement peut faire très mal. Donc les DLA ont toujours été menés en vue de consolider ou de développer des activités. »* (Directrice, A5)

La prescription peut parfois prendre la forme d'une injonction. C'est particulièrement le cas dans le secteur de l'insertion où la DIRECCTE n'hésite pas à imposer un DLA avant de débloquer certaines aides ou subventions – comme le fonds départemental d'insertion (FDI) par exemple. Nous

retrouvons également un cas similaire en Île-de-France, la Région proposant aux structures bénéficiant d'un emploi aidé « emploi tremplin » de bénéficier d'une quatrième année de financement à condition de la réalisation d'un DLA.
Nous pouvons aussi rappeler l'exemple déjà cité de l'association du secteur sanitaire et social (A14), où c'est l'ARS qui a incité l'association à faire un DLA pour mettre en œuvre ses injonctions.
Cependant, la mise au pas prend moins souvent la forme d'une injonction que d'une incitation. En bénéficiant d'un accompagnement DLA, l'association a « tout à gagner ». L'exemple de la structure A6 est intéressant en ce que le DLA va participer à mettre en place une injonction de partenaires extérieurs à la structure. La directrice explique que la structure a régulièrement des problèmes de trésorerie. Elle explique à propos des banques, dont France Active qui porte le DLA dans son département :

> *« Ils nous avaient dit "c'est bien Madame, mais il faut faire des plans de trésorerie, des plans prévisionnels budgétaires sur trois ans, et ça vous ne pouvez pas le faire si vous n'avez pas de plan stratégique". On n'était pas très costaud sur le suivi financier… j'ai un problème en comptabilité. Enfin on pilote un peu comme ça… et puis voilà, et moi je voyais bien qu'on grossissait, que mes équipes étaient au taquet, qu'il fallait bien donner des orientations, du sens, etc. Donc c'est un peu la conjonction de tout ça. Ils nous ont dit, il vous faut un plan d'action pour faire un plan financier. »* (Directrice, A6)

Comme nous l'avons vu, en réalisant un DLA, les associations offrent aux membres du comité d'appui technique du DLA, et plus largement aux financeurs publics, un regard sur leur structure. Les financeurs publics n'hésitent pas à faire parfois injonction du DLA, à utiliser le DLA comme un instrument d'orientation, d'accompagnement de la structure sur ce qui est souhaitable de leur point de vue. Cela leur permet à la fois d'avoir un regard qualitatif sur la structure, une forme d'audit et d'aider la structure à s'adapter à leurs attentes.

Les consultants, experts des organisations, sont les principaux prescripteurs de solutions auprès des managers des organisations. Boussard (2008)

explique que toute mission de conseil commence par une phase de « diagnostic », pendant laquelle les consultants analysent les difficultés rencontrées par l'entreprise et ses managers pour en comprendre l'origine. Sur la base de ce diagnostic, les consultants sont à même de proposer un plan d'action visant à transformer les pratiques de gestion. En ce sens, ils se font « prescripteurs » de solutions, face à des problèmes qu'ils sont eux-mêmes chargés de définir, ils « influencent » les pratiques.

Quels que soient leurs champs et modes d'application, les interventions des consultants sont sous-tendues par un raisonnement visant l'optimisation de la « performance » et par l'instauration de démarches rationnelles, méthodiques et contrôlées (Boussard, 2009). Elles transforment profondément les organisations dans lesquelles elles s'inscrivent en introduisant de nouvelles normes d'action, mais aussi des structures et des techniques différentes, construites autour du *logos* gestionnaire.

Cependant, les auteurs pragmatiques nous rappellent que les acteurs n'étant ni isolés, ni désengagés (Cefaï & Quéré, 2006, p.6), l'imposition des dispositifs de gestion ne produit pas des effets uniformes : au contraire, les effets concrets dépendent de l'« agencement » des techniques de gestion et des jeux d'acteurs qui se produit au sein des organisations. Le « dispositif de gestion s'inscrit dans le cadre des relations qu'il peut contribuer à transformer » (Jeannot, 2011). Le postulat critique, l'approche *top down* des dispositifs de gestion, nécessite d'être complété : il importe de s'attacher aux usages effectifs des dispositifs de gestion dans le cadre des relations entre acteurs qu'ils transforment ou non.

Les acteurs, même quand ils disposent d'un certain degré d'autonomie, adoptent les normes s'ils y croient, s'ils se sentent similaires aux autres acteurs qui les ont déjà adoptées. Outre les phénomènes de découplage et d'hypocrisie organisationnelle (Brunsson, 1989), l'hétérogénéité peut découler du fait que plusieurs standards s'appliquent à une part seulement de la vie organisationnelle, laissant un espace à l'hétérogénéité. Par ailleurs, les phénomènes de mode sont non négligeables dans la façon dont les normes sont adoptées et les variations peuvent s'observer non seulement dans l'espace, mais aussi dans le temps (Brunsson et Jacobsson, 2000).

Pour Chiapello et Gilbert (2003), le travail de Lenay (2005) sur les PMSI (programme de médicalisation de systèmes d'information mis en place dans les hôpitaux français à partir de 1982) montre que le système hospitalier est en fait traversé par plusieurs « formes de gouvernementalité » : la « régulation » (qui s'appuie sur le PMSI, la « planification » (qui s'appuie notamment sur les contrats d'objectifs et de moyens) et enfin une nouvelle forme dite « organisation » (qui prend comme objet de gouvernement les trajectoires des patients). Du fait de la concurrence entre ces formes, l'effet du PMSI n'est pas homogène selon les hôpitaux ou les régions.

Nous avons observé que les associations bénéficiaires ne se soumettent pas : il n'y a pas de contrainte dans le DLA, si elle existe elle vient des conditions matérielles, de l'environnement de l'organisation.

Avec le DLA nous sommes moins dans un gouvernement des associations par la contrainte et plus dans une « gouvernementalité » (Foucault, 2004). Les pouvoirs publics, *a fortiori* l'État, tendent à influencer le comportement des structures, incitent. Ils gouvernent, mais par l'adhésion.

Le DLA est non contraignant, nous sommes face à un dispositif qui influence, de « persuasion », qui n'impose pas. Comme l'explique la directrice (A25) d'une association d'insertion, le conseil offert par le DLA est un service que n'auraient pas pu s'offrir les associations et se retrouve être une opportunité :

> *« C'est des choses que l'on aurait pu faire sans, mais je trouve que c'est aussi pas mal, à ce changement d'échelle là de, à un moment donné, se poser, d'avoir des questions qui sont posées par des professionnels qui vont voir d'autres choses que nous on ne voit pas parce que l'on est la tête dans le guidon. Ce n'était pas trop mal, je trouve que c'est bien de pouvoir faire ça, et c'est des choses que des boîtes peuvent peut-être se financer, mais nous non, d'avoir des conseils d'expert sur le développement d'une structure… »* (Directrice, A25)

Si, comme nous l'avons vu, les dispositifs de gestion servent de ressource aux dirigeants associatifs, ils permettent également aux financeurs de mieux comprendre les activités et l'organisation des structures. Dans l'association A7, le DLA va inciter la structure à clarifier son projet associatif :

> *« L'idée de refaire le projet associatif vient du DLA, ils insistaient depuis un moment, "il vous faudrait un projet associatif", ça faisait quelques années qu'ils en parlaient. Mais on répondait qu'on n'avait pas que ça à faire. C'est eux qui ont impulsé cette idée-là. […] La première fois, le DLA a servi à structurer visuellement le service insertion, le schéma que vous avez vu […] on a aussi réalisé un schéma avec tous nos partenaires. »* (Salariée, A7)

Les outils de gestion mis en place figurent tous dans le rapport d'activité de la structure. Ainsi, le DLA est utile à la structure pour rendre des comptes à ses partenaires. Pour prendre un autre exemple, comme dit le directeur de la structure A4, le DLA permet de rendre des comptes, d'être « crédible » :

> *« Notre trésorier actuel est entré en décembre 2012, et vu les finances de la maison il a dit : je vais voir si on ne peut pas avoir du mécénat. […] Pour rénover notre toit, la DRAC nous a dit qu'on pouvait lever du mécénat et pour être crédibles ça serait bien de faire un DLA. »* (Directeur, A4)

Cet exemple nous permet de voir que le DLA pousse à mettre en place des dispositifs de gestion mais de manière souple, non pas seulement pour améliorer sa gestion interne, mais aussi pour la donner à voir. Mais en mettant en visibilité leur structure, en se rendant « crédibles », les associations se mettent aussi en position de contrôle.

b. Visibilisation et contrôle par les financeurs publics

Qu'elles prennent l'initiative du DLA (pour maîtriser l'interne ou se valoriser en externe), que l'initiative vienne des financeurs ou que cela soit un mixte des deux, les associations se mettent également en position d'être contrôlées.

En réalisant des diagnostics et en mettant en œuvre des outils de gestion, les associations se mettent aussi en position d'être contrôlées, en particulier par les financeurs du DLA qui sont aussi souvent les financeurs des structures, mais pas uniquement. C'est ce qu'explique très clairement la directrice de l'association d'insertion A25.

> *« Dans le diagnostic, j'ai laissé des choses qui n'étaient pas tout à fait vraies, qui n'étaient pas tout à fait justes ou qui donnaient une image un peu déformée de ce que je pensais, mais j'ai décidé de laisser passer parce que j'étais dans un souci d'aller vite, c'était au mois d'août avec les congés des chargé-e-s de mission DLA, etc., et moi l'idée c'était de me dire, les demandes et les objectifs qu'on veut atteindre et qu'on a décidés ensemble sont justes. À partir de là on laisse comme ça. Et puis après, ça a été accepté, validé en commission, je signe un papier… je sais… je n'avais pas forcément lu... eh bien plus tard j'ai rendez-vous avec des chargé-e-s de mission du Conseil Général qui arrivent avec mon diagnostic DLA, et ça m'a fait bizarre, parce que je ne comprenais pas pourquoi ils se retrouvaient avec ce diagnostic qui à mon sens devait être confidentiel. »* (Directrice, A25)

Le diagnostic réalisé par cette structure n'est pas resté confidentiel ; au contraire il a circulé au-delà du comité d'appui DLA et de ses membres, il devient une source d'information pour les financeurs de l'association. En l'occurrence, la directrice se rend compte, lors d'une réponse à appel à projet départemental, que le diagnostic circule entre les services du CG. Si la directrice pense qu'au final, ces éléments de compréhension sur sa structure « ont plutôt joué » en sa faveur, elle s'interroge :

> *« Je me pose peut-être trop de questions, mais ce papier va aller dans les mains de tout le Conseil Général, de toute la communauté d'agglomération, des représentants de la Région, de machin de truc, je me dis il faut peut-être revoir un peu mon discours forcément, c'est aussi un peu mon rôle de voir les interlocuteurs, je n'ai pas forcément*

envie que tout le monde sache que j'ai eu un contentieux avec l'URSSAF… » (Directrice, A25)

Comme cela est souvent le cas, les dirigeants associatifs ne mesurent pas tous la circulation du diagnostic DLA et des résultats de l'accompagnement et n'habillent pas les informations qui sortent de leur structure. Si les informations sensibles peuvent subir un embargo, aussi bien de la part des structures que des chargé-e-s de mission qui adoptent une posture bienveillante, il n'en reste pas moins qu'énormément d'informations quantitatives et qualitatives sur l'économie, l'organisation, les problématiques de la structure sont alors à disposition des financeurs publics.

Ainsi, parfois le DLA peut être utilisé par les financeurs comme une opportunité pour s'informer sur la structure : comme un « audit », à la fois quantitatif et « compréhensif ».

V. Des cas d'échecs

L'accompagnement peut également échouer : une structure en trop grandes difficultés financières, des contraintes et résistances extérieures à la structure liées à l'environnement, de mauvaises relations établies avec le consultant. La prise en compte des échecs est importante pour relativiser les effets de pouvoirs décrits précédemment.

Encadré : Biais de la méthode : la difficile évaluation de la contestation du dispositif et de ses échecs

Le travail de recherche souffre d'un biais : il est difficile d'obtenir la parole des structures où le DLA a échoué, ce qui favorise les bonnes expériences du DLA. Cependant, si nous avons pu rencontrer de nombreuses associations pour lequel le DLA a eu des effets, nous avons eu accès aussi à quelques cas d'échecs significatifs qui nous rappellent que la réussite d'un DLA et son impact sont conditionnés à plusieurs variables, relatifs et difficilement mesurables. Si notre travail rend mal compte de ceux pour qui le DLA ne fonctionne pas, il a aussi laissé dans l'ombre ceux qui contestent le dispositif ou ne s'en saisissent pas. Deux entretiens avec des militants de l'éducation populaire, occasionnellement prestataires DLA, nous donne un aperçu des critiques que peuvent avancer les militants associatifs. Le refus d'être accompagné peut tenir à l'absence d'intérêt pour un accompagnement mais aussi à la peur que le DLA se transforme en audit au service des « tutelles » administratives et politiques. Par ailleurs, ils reprochent aux dispositifs de *« développer des capacités que les associations n'auraient pas forcément cherchées »*. Pour eux, *« le DLA explique aux associations qu'elles sont dans l'économie libérale et qu'elles doivent penser comme des entreprises ».*

Le directeur de la structure A3 vient rappeler l'importance de l'adhésion de la structure au diagnostic et à l'accompagnement.

> *« Oui, le DLA est là pour répondre à des questions, s'il dit "ça ce n'est pas rentable il vaut mieux faire ça", après c'est ce qu'a dit le DLA… Au final c'est le conseil d'administration qui décide. C'est une aide à la décision, ça peut-être une vraie capacité de déstructuration si le DLA dit des choses contraires au projet social, après le conseil d'administration est souverain, décide. Le DLA c'est de l'analyse après… le CA et la direction de la boîte font ce qu'elles veulent. Je crois que c'est comme ça qu'il faut le comprendre, et d'ailleurs c'est bien un diagnostic local d'accompagnement et non pas de décision. Il se peut qu'il y en ait qui se laissent tenter par une vision un peu*

drastique d'un DLA en disant on va faire ce qu'il dit… mais on va faire ce qu'il dit à partir du moment où l'on est d'accord !!

Si le DLA avait consisté à dire, vous avez trop de gens en insertion du quartier et ils ne bossent pas assez bien, ne les prenez plus, mais prenez des gens à bac + 4 le conseil d'administration aurait dit : allez-vous faire voir. Si c'est ça, on arrête, ce n'est pas le projet. Après il y a les AG, et AGE pour faire bouger un peu, mais je ne pense pas que le DLA… ce qu'il y a de sûr, c'est qu'il y a une force de persuasion du DLA. Quand il donne son rapport et le projette aux élus, ou au CA ou à la DIRECCTE, il est écouté. Ça peut être dangereux si on n'a pas le répondant. » (Directeur, A3)

Contraintes externes trop grandes, le DLA ne s'engage pas

La structure A28, structure culturelle unipersonnelle dans laquelle le CA et les salariés changent régulièrement, car composée d'étudiants :

« Avec la fin de l'emploi-tremplin on ne savait plus comment payer mon poste de salarié. On a cherché des solutions et c'est pour ça que l'on a pris rendez-vous avec le DLA. On est allé chez eux faire une présentation de l'association, puis ils sont venus ici pendant une demi-journée. On a parlé, avec les membres du bureau, un membre du CA et moi et c'est de là qu'est sorti le diagnostic. […] Mais l'expérience n'a pas été concluante, […] notre diagnostic est passé dans leur commission, mais ils nous ont répondu qu'on faisait face à un problème trop urgent et qu'ils ne pouvaient pas nous aider […] ils nous ont dit que ce n'était pas possible d'intervenir. » (Salariée, A28)

Absence de soutien des partenaires

Le directeur du réseau de santé A20 explique l'échec relatif de son accompagnement DLA. Il a choisi les prestataires pour réaliser un travail juridique :

« C'était un cabinet d'avocats spécialistes des réseaux de santé [...] ils ont fait un travail juridique. [...] Ce que l'on souhaitait c'était simple, on voulait engager et faire engager des structures sanitaires dans le réseau. Qu'elles n'utilisent pas le réseau mais qu'elles aient des obligations, [...] on voulait mettre en place des conventions, que les structures du réseau prennent des engagements écrits. Mais les partenaires n'ont pas voulu. [...] Je souhaitais que ça soit quelqu'un d'extérieur qui intervienne. Quelqu'un de neutre qui présente les choses, un intervenant externe spécialisé dans les réseaux. [...] La présentation qu'ils faisaient était différente, très axée sur le juridique. La présentation que j'avais faite était plus stratégique. » (Directeur, A20)

Ainsi, le recours au prestataire a été utilisé pour appuyer le projet d'organisation qu'il portait. Cependant, le nouveau conventionnement n'a pas été mis en place. Le DLA a échoué sur cet aspect de l'accompagnement car les partenaires qu'il a essayé d'engager par cet accompagnement n'ont pas adhéré au projet.

Mauvaises relations avec le consultant : quand les préconisations DLA restent dans le tiroir

Pour réussir, c'est-à-dire pour influencer la structure, le DLA doit rester une opportunité, créer l'adhésion. Au cœur de ces questions se trouve la relation de conseil.

Ainsi, si le dirigeant associatif refuse le processus d'apprentissage, si la relation interpersonnelle entre le dirigeant et le consultant est mauvaise et bien sûr si le consultant est mauvais, l'accompagnement risque d'être un échec. Nous pouvons illustrer ces aspects avec un extrait d'entretien avec l'association A25, une structure d'insertion par l'activité économique.

« Ils ont failli faire exploser le bureau parce que nous on était déjà en tension. [….] Il y a eu une première rencontre pour poser les objectifs avec la structure qui nous accompagnait et le chargé de mission. On se met d'accord et l'accompagnement commence avec juste moi.

C'était une rencontre pour comprendre qui fait quoi, etc. L'impact du bureau, qui veut participer, qui on peut mobiliser, etc.

À ce moment-là, on sortait d'une crise, avec le bureau, qui justement était basée sur leur implication. Parce qu'il n'y avait personne qui venait me donner un coup de main : ils ne répondaient pas aux mails, ni aux appels. Je me sentais un peu seul et il y avait des décisions à prendre que je ne pouvais pas prendre sans eux.

Donc on sortait de cette crise. On avait fait une journée de travail sur nous, notre fonctionnement, ce qui allait, ce qui n'allait pas, on était en train de sortir de ce truc-là, d'une potentielle rancœur entre les uns et les autres. […] La présidente tentait de régler ce problème d'investissement.

En gros, j'explique au prestataire qu'on sortait de cette crise-là et qu'on avait eu un problème d'investissement du bureau. Je donne les coordonnées du président et de la trésorière, mais le prestataire a mis vachement de temps à appeler et il n'a pas appelé tout le monde. Ce n'était pas génial, il rencontre la présidente et raconte sa version de l'histoire de l'association, qui est sensiblement la même que la mienne, mais ils avaient réinterprété mes propos où je m'étais peut-être mal exprimé, je n'en sais rien, mais en gros il a fait comprendre à la présidente que ce n'était pas du tout ce que j'avais dit, que je disais que le bureau était absent… autant dire que la présidente était super énervée, et comme on sortait d'une crise qui venait de toucher à ça, on a eu une réunion où à la fin j'ai dit, "attendez, on fait un DLA pour se faire accompagner il est pas censé faire exploser le bureau et notre relation." […] S'il avait été plus professionnel il n'aurait pas dévoilé le discours des uns et des autres […] ça s'est plutôt bien fini même si j'ai dû m'expliquer au final. Et après, on n'était pas trop con dans le bureau, on s'est dit pourquoi on s'énerve comme ça, ce problème on l'a réglé. » (Directrice, A25)

Un accompagnement peut également échouer pour d'autres raisons, notamment le manque d'adhésion de la direction de la structure. Nous avons par exemple rencontré une association où le diagnostic DLA est « resté dans le tiroir », selon la directrice de l'époque, faute d'adhésion du président de la

structure au diagnostic établi : les préconisations du diagnostic n'allant pas dans le sens du président, remettant en cause certaines de ses pratiques et sa gestion, il a préféré ne pas aller plus en avant dans le DLA. Nous rencontrons un cas similaire de non-adhésion avec la structure A23 du secteur de l'éducation et de la culture :

> *« J'ai fait un deuxième DLA en 2011-2012. Le diagnostic était plus psychologique, […] je voulais un éclairage sur les évolutions, […] j'avais créé une boite de production et il me fallait un avocat. […] Le DLA a payé l'avocat mais il n'était vraiment pas consciencieux, il n'en avait rien à faire et a fait du sale boulot. […] On a aussi eu un consultant sur la communication mais ce n'était pas assez dans l'action. […] La boîte de communication c'était bien, elle était un peu coach. […] Elle nous a permis de réfléchir sur la communication, j'ai un document de synthèse, […] l'inventaire de ce qui existait, mais je le savais déjà. Ça ne servait à rien. »* (Directeur, A23)

Situation interne et externe trop aggravée

Crée à la fin des années 1970, la structure d'éducation populaire A30 bénéficie d'un premier DLA en 2008 : celui-ci conclut sur la fermeture d'un des deux lieux d'activité qui était alors déficitaire. En 2013, la structure salariait encore six personnes représentant trois ETP. Face au déficit qui continue à s'aggraver, la structure fait de nouveau appel au DLA, mais selon la nouvelle directrice, l'association fait face à une double crise, interne et externe :

> *« Entre le moment de ma prise [fin 2013] de poste, la mise en œuvre du DLA et le travail sur les fiches de poste […] tout le monde faisait tout et comme il voulait, et dès qu'on posait une exigence professionnelle, c'était pris personnellement. Il n'y avait pas culture professionnelle. »* (Directrice, A30)

Elle ajoute que sur les six salariés, trois d'entre eux travaillent bien plus que ce que prévoit leur contrat de travail :

> *« On est trois vieilles à temps partiel, on fait plus que des temps complets. On soutient la structure, on la fait vivre de manière artificielle parce que ce n'est pas la réalité. Je fais venir une vieille copine qui était directrice de centre social, elle fait normalement six jours par mois mais elle vient quasiment tous les jours. »* (Directrice, A30)

A cette problématique de ressources humaines, d'organisation du travail et de zèle contraint, s'ajoute une problématique externe :

> *« Les villes réduisent leurs financements, elles sont aussi sous contrainte. Et comme nos financeurs principaux sont aussi les collectivités territoriales, ça réduit, ça réduit. Et là on est en perte alors même qu'on est dans une situation difficile parce qu'eux-mêmes sont dans une situation difficile. […] Ca fait aussi un certain nombre d'années que l'on ne répond plus aux exigences de nos partenaires. Il y a un décalage entre le discours VRP et le terrain. »*
>
> (Directrice, A30)

Face à l'accumulation des contraintes externes et des problématiques internes, le DLA réalisé en 2014 ne va pas permettre de sauver les postes de l'association ; celle-ci sera même mise en liquidation en 2015.

Conclusion du sixième chapitre

L'analyse de l'impact nous montre que les dispositifs de gestion apparaissent comme soumis aux jeux des acteurs. Comme l'écrit Valérie Boussard (2014, p.84) « l'injonction au professionnalisme que ces dispositifs fabriquent (Boussard, Demazière & Milburn, 2010) peut être envisagée comme la rencontre entre une dynamique organisationnelle et la dynamique des groupes professionnels […] les résultats peuvent donc être variables, tous les groupes professionnels n'ayant pas la même possibilité de résistance à cette injonction, et non linéaire la définition du professionnalisme n'étant jamais stabilisées. » Rendre compte de l'usage effectif des dispositifs de gestion, de leur

circulation, montre que ceux-ci restent ouverts. L'accompagnement DLA et les dispositifs de gestion mis en place ne sont pas des ressources de pouvoir en soi mais le deviennent parce qu'ils sont saisis par des acteurs. Nous avons ici examiné les interventions des directions des associations et celles des financeurs publics. Au service des dirigeants, l'usage du DLA leur permet de visibiliser la structure, leur procure un instrument pour contribuer à l'alignement des cadres de perception des autres membres de l'association. Il les aide aussi à créer une adhésion autour de leurs choix, puis à entraîner une mobilisation collective autour de ceux-ci.
Le DLA entraîne également une forme de contrôle de la part des acteurs publics, leur permet de porter un regard sur ses bénéficiaires. Le dispositif peut aussi être utilisé par les financeurs pour orienter la structure mais l'accompagnement et les outils de gestion n'entraînent pas une souveraineté. D'autant plus que, comme le montre Bernoux (2004), le rôle des outils de gestion ne sont pas figés, les acteurs ont une liberté d'interprétation : si les dispositifs dirigent la conduite, ils ne s'imposent pas, ils sont imposés par des acteurs et peuvent notamment entraîner des formes d'« habillage ».

Relativiser ne doit pas non plus cacher la tendance dans laquelle tout cela s'inscrit. Les dispositifs de gestion sont le relais des structures de pouvoir : ils organisent et légitiment la domination. Ils sont imposés par le haut, portés par des prescripteurs de solutions que sont les experts, les consultants. Cependant, contrairement à la « souveraineté » qui s'exerce sur les territoires, la discipline qui s'exerce sur les corps et les conduites individuelles, la « gouvernementalité » (Foucault, 2004) a comme objet la population et s'appuie sur une technique de pouvoir particulière, la régulation, qui est une « conduite de conduites ». « La population ne se soumet pas, elle se gouverne. Le gouvernement ne vise pas un contrôle absolu et total, ne cherche pas à normaliser chacun individuellement, il repose sur une certaine liberté concédée qui devient elle-même une technique de gouvernement. » (Chiapello & Gilbert, 2013)
Si les résultats de la « professionnalisation contemporaine gestionnaire » ne sont pas homogènes, celle-ci tend tout de même à légitimer les hiérarchies internes, à éclaircir les fonctions des dirigeants. Les dispositifs de gestion permettent de créer l'adhésion, à justifier le choix gestionnaire. Tout se passe comme si le DLA agissait comme un passeur des cadres donnés et attendus

par les financeurs, par le cadre réglementaire, dit autrement, par l'environnement des associations. Ainsi, la « professionnalisation contemporaine » que nous observons est bien gestionnaire (Boussard, 2014). Il s'agit d'un processus qui vise à rendre plus légitime, consolider, accroître, améliorer l'efficacité des associations. La mise en place de dispositifs de gestion participe à faire des associations de véritables « entreprises associatives » (Hély, 2009), des acteurs économiques employeurs prêts à se vendre sur le marché.

Chapitre 7. Relations entre pouvoirs publics et associations bénéficiaires

Dans les chapitres précédents, nous avons abordé la « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014) du monde associatif en nous intéressant uniquement au point de vue des dirigeants associatifs. Dans ce chapitre il s'agit de faire entrer pleinement les pouvoirs publics dans l'analyse. Il s'agit de comprendre leur rôle spécifique dans la production de la « professionnalisation contemporaine » non pas seulement comme pilotes du DLA mais comme « financeurs », « tutelles », « partenaires » des associations.

Pour cela, nous nous intéresserons d'abord aux mutations des relations entre associations et pouvoirs publics (I). Nous observerons d'abord à travers la grande enquête de référence sur le secteur que cette relation est marquée par un « engagement » continu de l'État mais aussi une évolution vers la généralisation des marchés publics. Cet engagement se retrouve dans le DLA, les pouvoirs publics sont prescripteurs du dispositif, l'utilisent, dans une certaine mesure, comme un outil, ce que nous verrons à travers un traitement des données de l'AVISE (II). Cette approche nous permettra d'appréhender de manière originale les rapports différenciés des différents niveaux de collectivités publiques avec les associations. Puis, à travers plusieurs études de cas (III), nous approfondirons la question de l'utilisation du DLA par les pouvoirs publics. Pour réaliser cette partie nous opérerons un glissement de méthode : nous nous appuierons sur des études de cas en nombre plus réduit mais permettant de donner la parole à tous les acteurs. Cela révélera des pratiques disparates, mais surtout que les relations entre pouvoirs publics et associations sont très largement différenciées. Au-delà de la diversité et la complexité du monde associatif, nous verrons cependant qu'une dynamique globale semble se dessiner (IV). Ces études de cas nous permettront de voir que les pouvoirs publics semblent bien participer à la production d'un environnement incertain et que le DLA semble accompagner les associations à s'adapter à cette nouvelle donne.

I. Les mutations de l'engagement des pouvoirs publics

Dans cette partie nous interrogerons l'engagement des pouvoirs publics à destination des associations. Cet engagement, essentiellement vu sous l'aspect financier, fait polémique. Depuis la crise économique de 2008 et les tentatives régulières des différents gouvernements à équilibrer le budget de l'État, il ne se passe pas une année sans que le monde associatif ou différents groupes d'intérêts le représentant s'inquiètent de la baisse des financements publics ou de la transformation des modalités d'attribution de ces ressources. Le collectif des associations citoyennes (CAC) lançait par exemple le 11 septembre 2013 un appel sous forme de pétition avec pour mot d'ordre : « Non à la disparition des associations ». Le texte dénonçait notamment le fait que « les financements au secteur associatif ont baissé de 30 % en cinq ans », annonçait et prévoyait de nombreuses destructions d'emplois. Si les prévisions annoncées ne se sont pas réalisées, il n'en reste pas moins une controverse autour de l'engagement ou plutôt du désengagement supposé des pouvoirs publics.

Pour comprendre les mutations des relations entre associations et pouvoirs publics, dans cette partie nous nous appuierons sur les travaux de Viviane Tchernonog, plus précisément sur l'étude qu'elle a réalisée entre 2011 et 2012 sur *le paysage associatif français* (Tchernonog, 2013).

Nous verrons dans un premier temps (1) que, loin de faiblir, les financements publics à destination du monde associatif sont en constante augmentation jusqu'en 2011. Dans un deuxième temps (2), c'est l'hétérogénéité du monde associatif et de ses financeurs qui retiendra notre attention, puis nous terminerons (3) sur les mutations qui touchent récemment les rapports entre associations et pouvoirs publics.

1. Les financements publics en augmentation et en mutation

Le budget global du monde associatif en constante augmentation

Depuis le début du siècle, pour ne regarder que cette période récente, le budget total du monde associatif est en constante augmentation (Document

19). Entre 2005 et 2011 il augmente de 16 %. Les entreprises associatives concentrent une part, très largement majoritaire, de ce budget.

Document 19 : Évolution du budget associatif (en milliards d'euros constants).

Source : Évolution en valeur des budgets (en milliards d'euros constants). (Tchernonog, 2013, p. 141) Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne "Le paysage associatif français", 2011-2012

Année	2005	2007	2009	2011
Associations sans salarié	12,196	12,497	12,845	13,083
Associations employeuses	61,21	67,698	70,932	72,026
Total	73,406	80,195	83,777	85,109

La part des financements publics en augmentation.

Si le budget total des associations augmente durant cette période, c'est en grande partie grâce au soutien des pouvoirs publics. En France, selon Viviane Tchernonog (2013) « contrairement à des idées ancrées et à de nombreux discours tenus, les ressources – privées, mais aussi publiques – du secteur se sont accrues jusqu'à la crise économique de 2008-2009 à un rythme supérieur à celui du produit intérieur brut ». Ainsi, les statistiques montrent que les pouvoirs publics ne se désengage financièrement pas, nous pouvons même observer une légère augmentation des financements publics. Ceux-ci passent de 39,5 milliards d'euros en 2005 à 41,7 milliards en 2011 (Tchernonog, 2013, p.175), ce qui représente près de la moitié du budget total des associations.

Le rôle grandissant des collectivités.

Cependant, si l'engagement public ne faiblit pas, celui-ci se transforme ; avec la décentralisation, les collectivités territoriales vont prendre une place plus importante. Viviane Tchernonog constate en effet une évolution notable concernant l'évolution de l'origine des financements publics : ses travaux montrent une baisse des financements de l'État et la montée en charge des collectivités locales. La décentralisation explique une part de cette évolution. « Le contexte des déficits publics explique aussi l'accélération des

modifications en matière de financement et le recul de l'État ». Les financements en direction du secteur associatif vont alors évoluer dans ce cadre. « La montée en charge des acteurs locaux va permettre de compenser la baisse des financements de l'État jusqu'à la crise » de 2008-2009.

Document 20 : La montée en puissance des collectivités locales dans le financement des associations (employeuses et non-employeuses)

Source : Origine des ressources publiques et privées en 1999, 2005 et 2011 (en %). Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011-2012 (Tchernonog, 2013, p. 171)

	Évolutions de l'origine des ressources [Répartition]		
Ressources [Nature]	1999	2005	2011
Ressources privées	**46,30 %**	**48,80 %**	**50,50 %**
Cotisations	9,90 %	11,80 %	10,70 %
Dons, mécénat et fondations	5,20 %	4,80 %	4 %
Ventes aux usagers	31,20 %	32,20 %	35,80 %
Ressources publiques	**53,70 %**	**51,40 %**	**49,60 %**
Communes	15,20 %	14,10 %	11,50 %
Départements	9,30 %	10,20 %	12,30 %
Régions	2,90 %	3,60 %	3,50 %
États	15 %	12,50 %	11,30 %
Union européenne	1,20 %	1 %	1,10 %
Organismes sociaux	8,60 %	7,10 %	6,70 %
Autres financements publics	1,50 %	2,90 %	3,20 %
Total des ressources	100 %	100 %	100 %

Comme nous pouvons le voir dans le document 20, les conseils départementaux sont désormais le premier partenaire des associations en matière de financement, leur part dans le financement total n'a cessé de

croître : « 9 % en 1999, 10 % en 2005, 12 % en 2011. Le poids de l'État dans le budget du secteur associatif n'a cessé de baisser : les financements étatiques représentaient 15 % du budget total en 1999, 12,5 % en 2005 et 11 % [en 2012]. Les communes étaient en 1999 et 2005 le premier partenaire du monde associatif en soutenant les budgets associatifs à hauteur de 15 % en 1999 et 14 % en 2005. Leur poids dans le financement total du secteur apparaît nettement moindre en 2011 où il ne représente plus que 11,5 % du budget total des associations » (Tchernonog, 2013, p.170).
Jusqu'à la crise des finances publiques de 2008-2009, les Conseils Généraux ont continué à compenser la baisse relative des financements de l'État. Le financement en provenance des régions a augmenté entre les deux périodes à un rythme annuel de 1,8 % et le financement de l'État augmente légèrement (+0,8 % en moyenne par an). Résultat, l'État semble désormais être un « partenaire comme les autres » (Hély, 2009) et au final, la décentralisation a complexifié le mode de financement des associations.

2. Des financements différenciés selon les caractéristiques associatives

La transformation de l'origine des financements à destination du monde associatif ne va pas être neutre pour les structures en bénéficiant. Si, lorsque l'on regarde le monde associatif comme un tout, les collectivités locales semblent compenser le retrait financier de l'État, ces compensations n'ont « pu se faire que dans certaines proportions, et de nombreuses associations n'ont pas pu remplacer le partenariat qu'elles avaient construit avec l'État » (Tchernonog, 2013). La transformation de l'origine des financements n'est pas égale pour les associations : nous pouvons distinguer plusieurs variables pour comprendre ce qui se joue, comprendre les relations différenciées entre différents pouvoirs publics et associations – prises dans leur diversité.

La variable emploi

Pour comprendre l'impact de ces évolutions, il est nécessaire d'aller au-delà des chiffres globaux pour ne pas écraser notre objet et simplifier l'analyse.

Nous pouvons tout d'abord distinguer les associations sans salarié-e des associations employeuses.

Dans le document 21, nous observons par exemple que les communes financent plus souvent les associations sans salarié-e que les associations employeuses. Nous faisons le constat inverse pour l'ensemble des collectivités locales d'échelon supérieur, ici ce sont les associations employeuses qui ont la préférence. Il est également notable d'observer la prépondérance des financements privés au sein des associations sans salarié-e ; nous reviendrons plus tard sur cet aspect.

Document 21 : Origine des financements selon l'existence d'emploi dans l'association

Source : Origine des financements selon l'existence d'emploi dans l'association (en %). Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne "Le paysage associatif français", 2011-2012. (Tchernonog, 2013, p.168)

	Part des financements		
Ressources [Nature]	Associations sans salarié	Associations employeuses	Ensemble
Financements privés	**76,8**	**45,7**	**50,5**
Cotisations	21,6	8,7	10,7
Dons, mécénat et fondations	6,7	3,5	4
Vente aux usagers	48,5	33,5	35,8
Ressources publiques	**23,1**	**54,3**	**49,6**
Communes	14,4	10,9	11,5
Départements	2,7	14	12,3
Région	1,3	3,9	3,5
État	3,4	12,7	11,3
Union européenne	0,1	1,3	1,1
Organismes sociaux	0,3	7,9	6,7
Autres financements publics	0,9	3,6	3,2
Total des ressources	100	100	100

Des relations sectorielles différenciées

Selon le secteur, les relations entre associations et pouvoirs publics sont aussi largement différenciées. Pour prendre quelques exemples : les communes sont par exemples très présentes sur les associations des secteurs « économie et développement local » et « loisir et vie sociale ». Comme nous pouvons le

voir dans le document 22 et 23, il s'agit de deux – relativement – petits secteurs en termes de budget et donc de volume des relations financières avec les pouvoirs publics. Les départements sont quant à eux davantage présents dans le secteur « Action sociale, santé ». Si ce secteur ne représente que 10 % du nombre total d'associations, il réalise 45,2 % du budget cumulé du secteur associatif en 2012.

Document 22 : Origine des financements selon le secteur dans les associations employeuses

Source: Nature et origine des ressources selon le secteur d'activité des associations employeuses (en %). Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne "Le paysage associatif français", 2011-2012. (Tchernonog, 2013, p. 170)

	Action sociale, santé	Défense droits et causes	Éducation, formation, insertion	Sport	Culture	Loisir et vie sociale	Économie et développement local	Ensemble
Ressources privées	**38,90%**	**54,30%**	**53,90%**	**76,60%**	**56,50%**	**70,90%**	**19,10%**	**45,70%**
Cotisations	1,80%	15,30%	6,30%	43,90%	15,20%	14,40%	14,20%	8,70%
Dons, mécénat et fondations	1,80%	20,60%	3,40%	4,80%	3,80%	0,50%	0,70%	3,50%
Vente aux usagers	35,30%	18,40%	44,20%	27,90%	37,50%	56%	4,20%	33,50%
Ressources publiques	**61,20%**	**45,60%**	**46,10%**	**23,30%**	**43,50%**	**28,90%**	**81,00%**	**54,30%**
Communes	7,50%	6%	9%	16,20%	12,30%	19,40%	35,10%	10,90%
Départements	22,80%	3,40%	4,60%	2,40%	5,80%	2,30%	6,80%	14%
Région	0,50%	6,70%	7,80%	1,50%	10,70%	0,80%	16,90%	3,90%
État	15,30%	20,90%	10,10%	2%	11,10%	2,40%	14,30%	12,70%
Union européenne	0,10%	3,40%	3,30%	0%	1,30%	0,40%	5,50%	1,30%
Organismes sociaux	11,30%	3,60%	3,10%	0,50%	0,90%	1,50%	0,10%	7,90%
Autre financements publics	3,70%	1,60%	8,20%	0,70%	1,40%	2,10%	2,30%	3,60%
Total des ressources	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Document 23 : Concentration sectorielle des budgets

Source : Concentration des budgets selon le secteur d'activité et l'existence d'emploi salarié dans l'association (en%). Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011-2012 (Tchernonog, 2013, p. 147)

	Budget associatif total [répartition]		
Secteur d'activité	Associations sans salarié	Associations employeuses	Ensemble
Action caritative et humanitaire	7,70%	2,50%	3,30%
Action sociale, santé	7,70%	51,90%	45,20%
Défense des droits et des causes	11,10%	4,60%	5,60%
Education, formation, insertion	5,30%	14,10%	12,80%
Sport	30,90%	7,30%	10,90%
Culture	15%	8,70%	9,70%
Loisirs et vie sociale	16,80%	5%	6,80%
Economie et développement local	5,50%	5,80%	5,70%
Total en %	100,00%	100,00%	100,00%
Total en milliards d'euros	13,083 Mrd €	72,026 Mrd €	85,109Mrd €

Le monde associatif est polymorphe à plusieurs titres (secteur, taille, emploi, budget, niveau territorial, etc.), les relations avec les pouvoirs publics sont tout autant multiples, même s'il est possible – et important – de distinguer de grandes tendances sectorielles.

L'enjeu de cette partie n'était pas de décrire la multiplicité des relations avec les pouvoirs publics mais d'en tirer les grands traits ; de relativiser les données statistiques globales qui montrent un engagement continu des pouvoirs publics en donnant à voir la complexité du sujet. Nous laissons à d'autres le soin de cartographier le « monde associatif » (Tchernonog, 2013 ; Demoustier, Draperi & Richez-Battesti, 2014). Pour autant ces statistiques abordant le monde associatif comme un tout nous seront encore utiles pour comprendre une importante transformation des relations entre pouvoirs publics et associations, se traduisant par une relative privatisation des ressources associatives et leur mise sur le marché.

3. Les nouvelles modalités de financement : baisse des subventions et hausse des prestations marchandes

Dans cette sous-partie nous nous intéresserons à ce que nous disent les statistiques de Viviane Tchernonog de la transformation des relations entre pouvoirs publics et association. Nous verrons tout d'abord (A) qu'une dynamique de privatisation des ressources associative est en cours, puis (B) que les associations sont mises sur le marché.

Privatisation des ressources associatives

Nous pouvons voir dans le document 24 que la part des financements privés est en augmentation dans le budget global des associations. Alors qu'ils représentaient 46 % du total en 1999, aujourd'hui plus de la moitié des financements sont d'origine privée. Si les données en valeur absolue que nous avons vues nous interdisent de parler de désengagement financier de la part de la puissance publique, nous remarquons que « les ressources privées – dons, mécénat, et surtout ventes aux usagers – ont augmenté à un rythme deux fois plus rapide que les ressources publiques, accompagnant ainsi l'augmentation du poids du secteur associatif dans l'économie » (Tchernonog, 2013).
Le document nous invite encore une fois à relativiser ce jugement trop hâtif et à distinguer les évolutions touchant les associations sans salarié-e des associations employeuses. Ce document nous permet d'observer que les associations employeuses semblent profiter de l'augmentation des ressources venant des cotisations, des dons et du mécénat aux dépens des associations sans salarié-e. Ainsi, la privatisation des ressources associatives semble davantage toucher les associations employeuses que sans salarié-e.

Document 24 : Évolution des financements publics et privés, de 2005 à 2011.

Source : Évolution totale en volume des financements selon leur nature de 2005 à 2011 (en %). Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011-2012 (Tchernonog, 2013, p. 163)

	Évolution globale des ressources entre 2005 et 2011		
Ressources [Nature]	Associations sans salarié-e	Associations employeuses	Ensemble
Cotisations	-10%	+13%	+5%
Dons, mécenat et fondations	-26%	+9%	-3%
Recettes d'activité publiques et privées	+31%	+46%	+44%
Subvention publique	-12%	-18%	-17%
Ensemble	7%	+18%	+15,9%

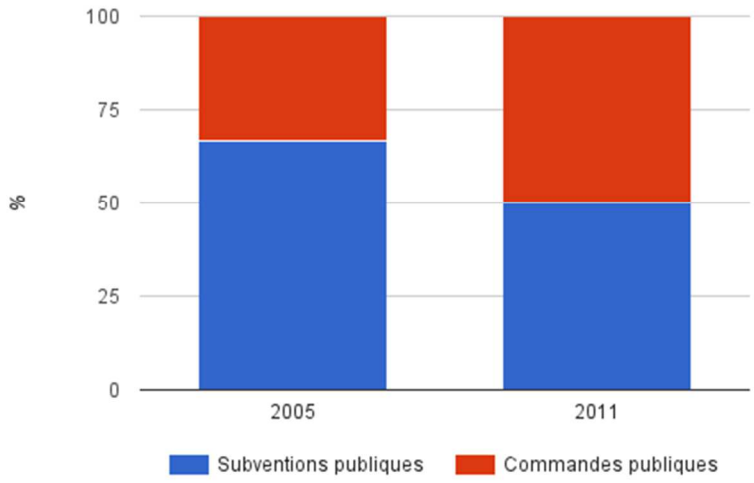
Mise sur le marché et mise en concurrence des associations

Le document 25 montre une autre évolution : les ressources commerciales sont, sur la période 2005 à 2011, en forte augmentation alors que les ressources venant des subventions[102] publiques baissent quant à elles. Ainsi, si ce phénomène de « privatisation » des ressources est notable sur le temps long, les associations font face à une autre importante mutation dans leurs relations avec les pouvoirs publics : ceux-ci passent moins par la subvention publique que la commande publique. En 2005, plus de 66 % des financements passaient par la subvention ; en 2011 c'est un peu moins de 50 %.

[102] « Le terme de « subvention », dont l'usage courant est ambigu, fait quant à lui référence à un financement public attribué sans contrepartie pour soutenir une initiative privée, conforme à l'intérêt général et menée par la société civile. » (Hély, 2009, p. 37)

Document 25 : Passage de la subvention à la commande publique

Sources : Poids des subventions et des commandes publiques dans les budgets associatifs en 2005 et 2011 (en %). Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne "Le paysage associatif français", 2011-2012, Tchernonog, 2013, p. 175



Lecture : En 2005, la part des subventions dans le budget total des associations était de 66,7 %, en 2011 ils ne représentaient plus que 49,9 %. À l'inverse, la part des commandes publiques dans le budget des associations était de 33,3 % en 2005, et est de 50,1 % en 2011.

Pour Viviane Tchernonog (2013), cette mise sur le marché n'est pas tant le résultat d'un déséquilibre entre l'offre et la demande de financement que d'une mutation du rapport entre associations et acteurs publics. Pour elle, cette transformation a une origine philosophique de la conception des relations entre l'État et les associations. Le rapport Langlais[103], *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations,* est emblématique de ce changement de culture. Il y est conseillé de « clarifier leurs modes de financement en les rendant plus lisibles et plus stables » et de « passer de la culture de la subvention à celle de la commande publique ».

[103] Langlais Jean-Louis (2008), *Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations*, Rapport à Madame la Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Cette dynamique « partenariale », de « contractualisation » (Hély, 2009, p. 36) n'est pas nouvelle. Pour Pugeault (2009), nous assistons au développement de la contractualisation depuis les années 1970. C'est progressivement que la logique de contractualisation va se formaliser (Perrot, 2008). Aujourd'hui, l'accès aux ressources financières passe dorénavant moins par la « culture de subvention »[104] que par celle de la commande publique et de la contractualisation. Ainsi, si la part du financement public dans les budgets associatifs baisse légèrement entre 2005 et 2011, c'est surtout l'évolution de la modalité de financement qui est remarquable. « Les subventions publiques étaient deux fois supérieures aux commandes publiques en 2005 puisqu'elles soutenaient à hauteur de 34 % le budget total du secteur, les commandes représentant alors 17 % de ce budget. Ces deux formes du financement public occupent aujourd'hui un poids équivalent dans le financement du secteur associatif » (Tchernonog, 2013). Pour Viviane Tchernonog, « il apparaît légitime de parler d'une généralisation de la commande publique pour désigner les évolutions intervenues dans les modalités du financement public au cours des dernières années », même si cela se fait à des rythmes différents selon les secteurs.

Variations sectorielles

En raison de la diversité du monde associatif, il est nécessaire de relativiser. Comme le montre le document 26, les associations, selon leur secteur d'activité, ont des ressources fortement différenciées. Par exemple, les structures du secteur sportif sont fortement dépendantes des cotisations qu'elles récoltent auprès de leurs adhérents alors qu'à l'inverse les structures de l'action caritative et humanitaire en dépendent très peu.

[104] Défendue par le Collectif des Associations Citoyennes (CAC) (Minot, 2011).

Document 26 : Inégalité des secteurs associatifs face aux mutations de l'origine de leurs financements

Source : Structure des ressources budgétaires selon le secteur d'activité des associations employeuses (en %). Enquête CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne « Le paysage associatif français », 2011-2012

Secteur d'activité	Cotisations	Dons, mécénat et fondations	Recettes d'activité publiques et privées	Subventions publiques	Total
Action caritative et humanitaire	2,8 %	16,1 %	31,2 %	49,9 %	100 %
Action sociale, santé	1,8 %	1,8	74 %	22,4 %	100 %
Défense des droits et des causes	15,3 %	20,6 %	27,4 %	36,7 %	100 %
Éducation, formation, insertion	6,3 %	3,4 %	67,7 %	22,6 %	100 %
Sport	43,9 %	4,8 %	35,9 %	15,4 %	100 %
Culture	15,2 %	3,8 %	44 %	37 %	100 %
Loisirs et vie sociale	14,4 %	0,5 %	69 %	16 %	100 %
Économie et développement local	14,2 %	0,7 %	23,6 %	61,5 %	100 %
Ensemble des associations employeuses	8,7 %	3,5 %	61,3 %	26,5 %	100 %

II. Les pouvoirs publics prescripteurs du DLA

Dans la partie précédente nous avons pu constater que les relations entre associations et pouvoirs publics étaient marquées par un engagement continu de ces derniers, mais que leurs rapports s'inscrivaient dans une dynamique de mise sur le marché et que par ailleurs, la part des ressources privées était grandissante.

Dans cette partie, nous étudierons ce que nous dit le DLA des rapports entre pouvoirs publics et associations. Nous regarderons dans quelle mesure le DLA est utilisé comme un outil. Pour aborder les pouvoirs publics comme prescripteurs du DLA, nous nous appuierons sur l'exploitation de données récoltées par les chargé-e-s de mission DLA dans le système d'information ENEE. Nous nous questionnerons : qu'est-ce que l'analyse des données DLA nous permet de dire de cette relation entre les bénéficiaires du dispositif et les pouvoirs publics ?

Dans un premier temps (1), cela nous révélera l'intérêt des pouvoirs publics pour les associations. Ensuite (2), nous constaterons qu'ils sont relativement prescripteurs du DLA, ce qui révèle des intérêts et des utilisations différenciées.

1. Des niveaux différenciés de prescriptions

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 6 de notre travail de thèse, le DLA est un instrument de visibilisation des associations et un outil de gouvernement des associations. Nous devons immédiatement relativiser cette affirmation en nous demandant dans quelle mesure.

Le recours au DLA n'est en effet pas toujours le résultat d'une démarche volontaire de la part de l'association – 29 % des cas. L'analyse des données ENEE (document 27) montre que dans plus de 23 % des cas, les structures réalisent un accompagnement DLA suite à une prescription venant de la DIRECCTE ou des autres pouvoirs publics (Communes, Communautés d'Agglomérations, Conseils Généraux ou Régions, administration de la Cohésion Sociale, des Jeunesses et Sports, etc.). L'analyse des données ENEE et sa mise en parallèle avec les données de Viviane Tchernonog (Document 28) nous permet également de voir la relative utilisation sectorielle et différentielle du DLA par les pouvoirs publics. Par exemple, pour les secteurs de la culture, du sport et des loisirs, où les communes financent fréquemment les associations, le DLA est plus souvent que la moyenne prescrit par ces collectivités. Pour ce qui est de l'État, on observe une évidente corrélation entre fréquence des financements et prescription du DLA pour le secteur de l'insertion. Ainsi, nous pouvons avancer que plus un pouvoir public a de

relations avec un secteur associatif, plus il aura tendance à prescrire le DLA à ces associations.

Document 27 : Prescriptions du DLA par les pouvoirs publics
Source : ENEE

	Prescripteurs					
Secteur	Autre	Démarche individuelle	DIRECCTE / UT	DLA lui-même	Fédération, réseau associatif	Autres pouvoirs publics
Culture	17,40 %	32,06 %	**3,98 %**	19,73 %	10,07 %	**16,76 %**
Développement local	14,98 %	35,47 %	**4,59 %**	26,30 %	8,87 %	9,79 %
Éducation, formation	20,24 %	30,23 %	**6,88 %**	18,76 %	14,17 %	9,72 %
Environnement	15,52 %	35,37 %	12,99 %	14,33 %	12,39 %	9,40 %
Famille, enfance, jeunesse	14,99 %	23,39 %	6,19 %	24,60 %	13,77 %	**17,07 %**
Insertion, emploi	9,90 %	27,58 %	**23,02 %**	20,31 %	10,95 %	8,24 %
Loisirs	4,60 %	37,12 %	8,90 %	19,33 %	10,12 %	**19,94 %**
Santé et médico-social	26,74 %	27,67 %	8,37 %	12,79 %	13,26 %	11,16 %
Services aux personnes	11,19 %	24,36 %	**15,60 %**	16,82 %	**22,86 %**	9,16 %
Sport	13,69 %	29,34 %	**2,05 %**	22,70 %	13,52 %	**18,69 %**
Total	13,94 %	29,18 %	10,76 %	20,19 %	13,15 %	12,79 %

Lire : Dans 10,76 % des recours au DLA par les entreprises associatives la DIRECCTE est prescriptrice.

Document 28 : Fréquence des financements publics en direction des entreprises associatives par collectivités selon le secteur
Source : Tchernonog, p. 166

Secteur d'activité	Communes	Départements	Régions	État
Action caritative et humanitaire	38,00 %	37,00 %	15,00 %	25,00 %
Action sociale, santé	47,00 %	38,00 %	14,00 %	32,00 %
Défense des droits et des causes	43,00 %	31,00 %	26,00 %	35,00 %
Éducation, formation, insertion	49,00 %	36,00 %	28,00 %	41,00 %
Sport	65,00 %	33,00 %	10,00 %	22,00 %
Culture	66,00 %	33,00 %	17,00 %	14,00 %
Loisirs et vie sociale	61,00 %	31,00 %	10,00 %	16,00 %
Économie et développement local	54,00 %	34,00 %	16,00 %	18,00 %

Parmi les dix secteurs les plus représentatifs, on observe que la prescription est significativement différente en fonction des secteurs. La DIRECCTE aura tendance à prescrire le DLA en fonction de sa proximité avec les structures : c'est-à-dire majoritairement au secteur de l'insertion et à celui du service à la personne. Les « pouvoirs publics », et de fait surtout les collectivités locales, auront eux tendance à être davantage prescripteurs dans les secteurs de la culture, de la famille, des loisirs et du sport.

L'étude des données ENEE nous permet de mettre au jour la corrélation entre la fréquence des financements publics (document 28) et la prescription du DLA. Par exemple, dans le secteur du Sport, la DIRECCTE ne fait quasiment aucune prescription aux associations de ce secteur, contrairement aux « autres pouvoirs publics », c'est-à-dire principalement les collectivités locales, qui financent davantage ce secteur. Plus la proximité est importante entre pouvoirs publics et associations, plus le DLA sera mobilisé.

Comparativement aux autres prescripteurs, la DIRECCTE pousse plus souvent les petites et moyennes entreprises associatives (PMEA) que les très petites entreprises associatives (TPEA) – moins de 10 salariés – vers le DLA.

Document 29 : Prescription du DLA en fonction de la morphologie en emploi
Source : ENEE

	Prescripteurs					
Nombre d'emplois	Autre	Démarche individuelle	DIRECCTE / UT	DLA lui-même	Fédération, réseau associatif	Autres pouvoirs publics
1	14 %	29 %	8 %	19 %	13 %	**17 %**
2	14 %	29 %	10 %	20 %	12 %	**16 %**
3 à 5	13 %	30 %	11 %	21 %	12 %	**14 %**
6 à 10	14 %	29 %	12 %	20 %	12 %	13 %
11 à 20	13 %	27 %	14 %	21 %	14 %	11 %
21 à 30	14 %	28 %	**16 %**	21 %	13 %	8 %
31 à 50	12 %	27 %	**17 %**	20 %	**16 %**	7 %
51 à 70	9 %	32 %	**15 %**	18 %	**18 %**	8 %
71 à 100	13 %	28 %	**15 %**	20 %	**18 %**	6 %
100 +	10 %	30 %	**17 %**	20 %	18 %	6 %

Document 30 : Type du bénéficiaire en fonction du prescripteur
Source : ENEE

	Prescripteurs					
Bénéficiaires	Démarche individuelle	DIRECCTE	DLA lui-même	Fédération, réseau associatif	Pouvoirs publics	Total
Bénévole	50,41 %	45,47 %	50,96 %	50,64 %	58,75 %	51,31 %
Responsable	1,36 %	2,05 %	1,83 %	2,64 %	1,33 %	1,74 %
Salarié	45,82 %	51,36 %	45,25 %	45,23 %	37,47 %	44,93 %
Secrétaire	2,41 %	1,12 %	1,96 %	1,50 %	2,45 %	2,02 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Par ailleurs, si l'on croise la taille de la structure avec l'identité du prescripteur, nous observons une progression de la DIRECCTE avec l'accroissement du salariat et un recul des « autres pouvoirs publics ». La DIRECCTE s'adresse davantage que les autres pouvoirs publics aux structures pourvoyeuses d'emplois : cela s'explique notamment par le fait que les secteurs de l'IAE et du SAP – relevant des compétences de cette administration – sont de gros employeurs.

Pour schématiser, les « autres pouvoirs publics », c'est-à-dire principalement les collectivités locales, s'adressent davantage aux TPEA, où les bénévoles jouent un rôle important. Quant à la DIRECCTE, elle s'adresse davantage aux PMEA où les salariés ont une place plus importante. Ces données recoupent les travaux de Viviane Tchernonog (2013, p. 165) montrant que les collectivités territoriales financent davantage que l'État les associations sans salariés (Communes, 56 % ; départements 16 % ; Région 3 % ; État 4 %)

Les « fédérations et réseaux associatifs » apparaissent comme d'importants prescripteurs du DLA. Le travail que nous avons mené s'intéresse d'abord aux pouvoirs publics et, c'est une des limites de notre enquête, ne nous permet pas d'approfondir cette question. Cependant, certains entretiens réalisés avec des dirigeants de fédérations et de réseaux donnent une piste pour l'analyse. Le DLA serait aujourd'hui vu, par les fédérations et réseaux, comme « complémentaire », comme un « outil technique supplémentaire à ce que peut proposer le réseau ».

L'emploi au cœur de l'action du DLA

Si malheureusement les données collectées dans le système d'information ENEE ne permettent pas d'aller plus loin dans l'analyse, nous pouvons tirer de ces données une conclusion temporaire. Nous pouvons retenir que la prescription du DLA se fait de manière différenciée, que l'élément déterminant semble être le secteur plutôt que la morphologie des entreprises associatives ou le statut du dirigeant. Cette conclusion est intéressante en ce que les DIRECCTE semblent moins prendre en compte la charge en emplois des associations que leur secteur d'intervention. Si le DLA est bien un dispositif territorial, nous pouvons affirmer à ce stade de l'analyse qu'il est utilisé par l'administration, du moins la DIRECCTE, comme un outil sectoriel.

Cependant, si la DIRECCTE n'agit pas directement sur l'emploi indifféremment du secteur, il est notable que plus de 90 % des associations profitant d'un DLA sont employeuses. Par ailleurs, une étude que nous avons

réalisée sur la base d'un panel de 15 000 associations[105] référencées dans ENEE montre que la moitié des associations bénéficiaires d'un DLA sont notées comme disposant d'au moins un contrat aidé – contre 18 % (Tchernonog, 2013, p.133) en 2011-2012 pour l'ensemble des associations employeuses. Ainsi, le DLA s'inscrit bien dans le cadre des politiques de l'emploi en plus de jouer un rôle d'outil sectoriel.

2. Des financeurs différemment investis, révélateurs d'intérêts différenciés

Dans cette sous-partie, nous verrons (a) que l'État tente et réussit dans une certaine mesure à associer les collectivités territoriales au DLA, puis (b) que l'engagement des collectivités territoriales dans le dispositif est révélateur d'intérêts spécifiques.

a. Une politique publique d'État qui peine à mobiliser les collectivités locales

Les financeurs et partenaires du DLA sont différemment présents dans le dispositif DLA. Ils financent inégalement le dispositif, sont investis de façon variable dans les comités de pilotages locaux ou encore dans les comités d'appui technique. Certaines données comme l'accès des « pilotes » au système d'information ENEE, les origines des financements du DLA et la fréquence du soutien des collectivités locales au dispositif nous donnent une piste significative pour mesurer ces intérêts différenciés.

[105] Base de données AVISE, regroupant des données des années 2005 à 2014 où sont notifiés la présence d'emplois aidés, intitulée « structures et indicateurs plan accompagnement ».

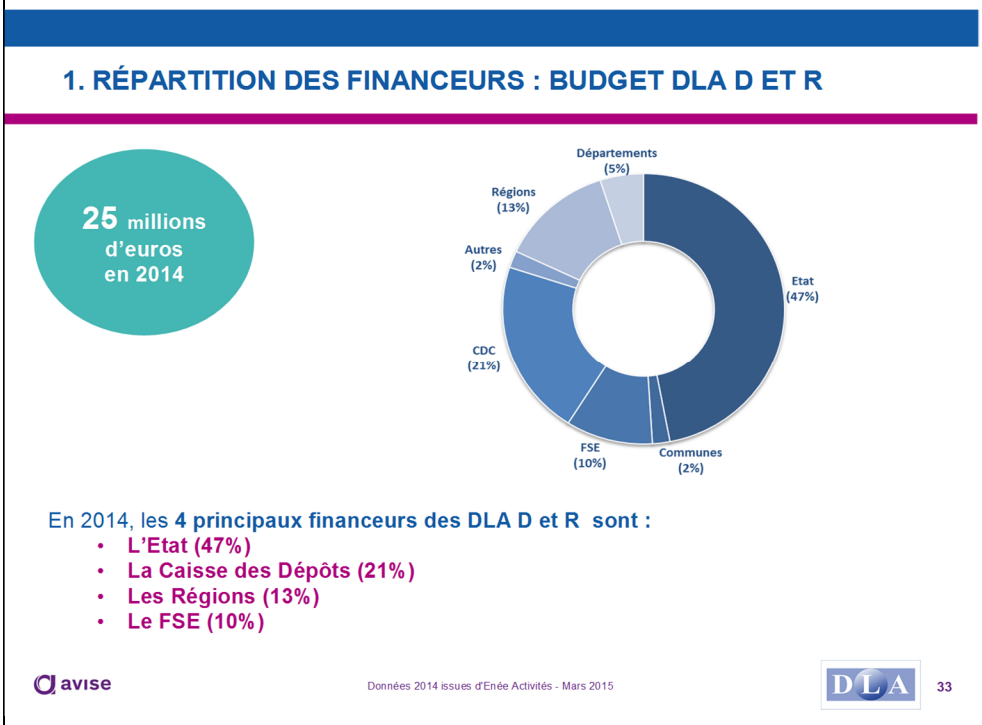
Document 31: Accès des pilotes aux données ENEE

Source : *Avise, « Suivre l'activité et le budget des DLA. Les outils à disposition des pilotes du DLA », 10 avril 2014*

Financeurs disposant d'un compte Enée Activités	201
UT	96
DIRECCTE	28
DR CDC	25
Conseils régionaux	14
Conseils généraux	24
Préfectures	3
Intercommunalités ou communes	8
CAF	3

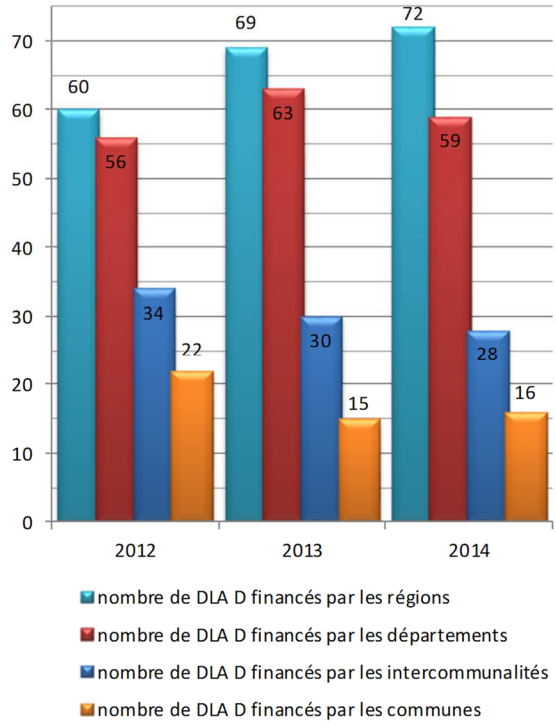
Document 32 : Origine des financements du DLA

Source : Avise, « Activité du DLA en 2014. Les chiffres clés, Mars 2015



Document 33 : La fréquence du soutien des collectivités locales au DLA

Source : Avise, « Activité du DLA en 2014. Les chiffres clés, Mars 2015



Les documents 31, 32 et 33 montrent que si les collectivités locales sont présentes dans le dispositif – selon l'Avise[106], 88 % des DLA départementaux sont financés par au moins une collectivité locale en 2015 – l'État reste moteur de cette politique territoriale. En 2014, la DGEFP et la Caisse des Dépôts représentaient 68 % du budget total alloué aux DLA ; et les collectivités territoriales ne représentaient que 20 % des financements. Le tableau sur l'accès des « pilotes » aux données ENEE montre également que l'État est bien davantage investi dans le dispositif, accède davantage aux données sur les structures accompagnées.

Cet investissement différencié nous permet de comprendre les usages différenciés qui sont faits du DLA. Le résultat n'est pas étonnant : l'usage semble corrélé au financement apporté au dispositif et donc à sa participation.

[106] Avise, « Activité du DLA en 2014. Les chiffres clés, Mars 2015 ».

b… en raison d'intérêts différenciés

Nous avons vu que l'usage du DLA par les pouvoirs publics était différencié, qu'est-ce que cela nous dit des intérêts en présence ? Qu'est-ce que cela nous dit des priorités et du type d'intervention ?

Les intérêts de la DIRECCTE

Les fonctionnaires en charge des DLA au sein des UT DIRECCTE et des DIRECCTE sont aussi généralement en charge de l'IAE et souvent en charge des politiques du SAP. Ils s'inscrivent en cela dans la déclinaison nationale de la sous-direction « parcours d'accès à l'emploi » (Voir partie 1). Les fonctionnaires de la DIRECCTE ont ainsi un « prisme » pour les thématiques qui concernent les associations du secteur de l'insertion et du service à la personne.

Outre cet aspect, l'administration centrale incite ses services à se saisir du DLA comme outil complémentaire aux politiques publiques concernant l'IAE. La circulaire du 28 juillet 2005[107] incite les DIRECCTE à articuler l'attribution des crédits FDI (Fonds départementaux d'insertion) à un accompagnement DLA. Celle du 28 novembre 2005[108] incite aussi les DIRECCTE à se saisir du DLA pour soutenir les associations de l'IAE. L'instruction du 25 juillet 2011[109] rappelle que les DLA peuvent « être sollicités pour aider à la formation des projets des SIAE ».

La circulaire du 2 novembre 2012 invite quant à elle les services à utiliser le DLA comme relais d'une autre politique publique, celle des emplois d'avenir. « Tous les employeurs doivent être en capacité, notamment financière, de maintenir l'activité pendant la durée de l'aide. Pour le secteur associatif, le diagnostic d'un dispositif local d'accompagnement (DLA) pourra, en cas de doute, appuyer cette appréciation. Les DLA pourront également être

[107] Circulaire DGEFP n°2005/28 du 28 juillet 2005 relative aux fonds départementaux d'insertion.

[108] Circulaire DFEP n°2005/41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers d'insertion.

[109] Instruction relative à l'expérimentation sur le Fonds départemental d'insertion pour le renforcement des missions emploi des structures de l'insertion par l'activité économique.

mobilisés en soutien aux employeurs d'emplois d'avenir pour élaborer le parcours formatif du jeune notamment. »[110]

L'IGAS (2012), note ainsi : « Au-delà de l'objectif initial, le lien entre les politiques de l'emploi et le DLA a été confirmé en dépit des inflexions et des évolutions sur toute la décennie. Outre les enjeux liés aux emplois aidés, le DLA est venu en appui aux politiques publiques en faveur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et des services à la personne (SAP) comme le précise une circulaire de 2005[111]. Ponctuellement en 2009, le DLA a été également utilisé pour la mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement entre les structures de l'IAE et l'État. »

Les intérêts de la CDC

Si les fonctionnaires de la Caisse des Dépôts interviennent peu sur le DLA c'est qu'ils ont très peu de relations avec les associations. Par ailleurs, la convention « Agir pour l'emploi », signée entre la Caisse et la DGEFP, participe à aligner les attentes vis-à-vis du dispositif. Un fonctionnaire DIRECCTE témoigne : *« CDC et État on est vraiment sur la même longueur d'onde ».*

Les intérêts des collectivités locales

Les collectivités locales, quand elles s'investissent dans le DLA ont, quant à elles, un rapport plus actif au dispositif. Ce qui amène un-e fonctionnaire de la DIRECCTE à expliquer en entretien que *« chacun tire le DLA vers ses priorités »* (chargé-e de mission 1, DIRECCTE).

En devenant « pilote » du DLA, les collectivités participent à définir les priorités du dispositif, chacun finançant le dispositif avec des attentes spécifiques, qu'elles soient sectorielles, territoriales ou thématiques. La participation des collectivités vient articuler différemment les objectifs et influencer le travail du DLA. Un chargé-e de mission témoigne :

[110] Circulaire DGEFP n°2°12-20 du 2 novembre 2012 relative à la mise en œuvre des emplois d'avenir.

[111] Circulaire DGEFP n°2005-41 du 28 Novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers de l'insertion.

« Le département a des objectifs spécifiques : son financement est ciblé sur le service aux personnes. [...] On a un objectif de SAP à rencontrer. » (Chargé-e de mission DLA n°1)

Généralement, les collectivités territoriales apportent un financement complémentaire au DLA mais demandent en échange la réalisation d'objectifs spécifiques. Le cas de la Région Ile-de-France est particulièrement représentatif de cette tendance.

Illustration : l'exemple du conseil régional Ile-de-France

Le soutien qu'apporte le Conseil Régional d'Île-de-France (CRIDF) au DLA est un bon exemple de l'intérêt différencié des pouvoirs publics pour les associations. Ce cas montre comment chaque financeur tire le dispositif sur ses priorités ; ici, le Conseil Régional tend à utiliser le DLA comme un outil de soutien à sa propre politique de l'emploi.

Alors que les structures porteuses du DLA en Île-de-France ne bénéficiaient d'aucun soutien de la Région jusqu'en 2013, la situation va changer. En 2014, à l'occasion de la révision de son dispositif « emploi tremplin », le CRIDF va faire le choix d'apporter une subvention aux structures porteuses du DLA : en échange leur est confiée « la réalisation d'actions d'accompagnement au profit [des] associations […] concernées par le dispositif Emplois-tremplin Projet. »[112]
Concrètement, les structures porteuses du DLA dans la région sont soutenues financièrement par le Conseil Régional dans le cadre de sa politique d'emplois aidés. Les DLA ont pour mission d'informer et d'aider des associations à faire les démarches nécessaires pour bénéficier d'« emplois-tremplin ».
Outre cette mission de promotion, les DLA sont aussi appelés à accompagner les structures bénéficiant de ces emplois aidés régionaux. Ils sont incités à effectuer « au cours de la troisième année de l'aide initiale et avant la fin de celle-ci un diagnostic spécifique dit « de pérennisation », complémentaire aux

[112] Conseil Régional d'Île-de-France, Délibération n°CR 64-14 du 25 septembre 2014, « La région s'engage pour l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels des franciliens ».

diagnostics DLA, auprès des associations volontaires ». Les structures porteuses du Dispositif Local d'Accompagnement sont fortement incitées à remplir cette mission, car si elles bénéficient d'une aide forfaitaire pour leur fonctionnement, le CRIDF apporte une aide de 1000 euros pour les « accompagnements prescrits pour les structures bénéficiaires d'Emplois-tremplin ».

De leur côté, les associations bénéficiaires d'un emploi-tremplin, c'est-à-dire d'une aide temporaire à la création d'un poste en CDI, se voient spécifier par la Région, lors de la signature de leur convention d'attribution avec la Région, que le recours au DLA est souhaité. Là aussi, nous retrouvons des incitations financières.
Dans la première mouture du programme « Emplois-tremplin »[113], de 2004 à 2012, l'aide « à la rémunération » était de 15 000 euros par an les trois premières années puis dégressive la quatrième année (12 000 euros), la cinquième année (11 000 euros) et la sixième année (10 000 euros). En 2013, l'aide régionale « emplois-tremplin » est revue à la baisse[114] : elle sera de trois ou quatre années au lieu de six et sera dégressive dès la première année : « L'aide régionale est de 46 000 € sur quatre années répartie comme suit : 15 000 € la première année, 13 000 € la deuxième année, 10 000 € la troisième année et 8 000€ la quatrième année d'aide. » Il est alors bien spécifié que « La quatrième année d'aide est facultative et non automatique ». L'octroi de l'année supplémentaire étant décidé à l'issue du bilan : sans qu'elle soit conditionnée à la réalisation d'un DLA, la réalisation d'un accompagnement est fortement recommandée par les fonctionnaires en charge du dispositif emplois-tremplin. On retrouve ainsi dans une plaquette de présentation des emplois-tremplin une formule qui permet de souligner l'ambiguïté : « Afin de pérenniser les postes Emplois-tremplin, la Région met en place un partenariat avec les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) et peut, sous conditions, mobiliser pour la structure une quatrième année de financement à hauteur de 8 000 euros »[115].

[113] Délibération n° CR 33-04 du 28 octobre 2004, Programme régional "emplois-tremplins"
[114] Délibération n° CR 08-13 du 14 février 2013, *La région s'engage pour l'emploi.*
[115] Plaquette de présentation du Conseil Régional d'Ile-de-France, *Emplois-tremplin. Une aide financière pour créer vos emplois*, mars 2015, 8 p.

Cet exemple révèle plusieurs choses. Tout d'abord que le soutien de la Région ne s'inscrit pas seulement dans une logique territoriale mais avant tout dans le cadre spécifique de ses propres politiques publiques. Elle tire le dispositif sur ces objectifs. Si l'apport financier qu'elle donne aux DLA s'additionne aux aides de l'État, en les fléchant elle infléchit aussi les priorités, elle participe ainsi à définir les missions du DLA.
La mobilisation du DLA par le CRIDF vise aussi à apporter une aide aux associations pour qu'elles absorbent le « choc » de la dégressivité de l'aide régionale, qu'elles s'adaptent à la fin de l'aide publique. Celle-ci est envisagée comme limitée dans le temps et les associations doivent aller chercher ailleurs les financements pour pérenniser le poste – les emplois tremplin créant des CDI.
Pour finir sur ce point, il est intéressant de voir que tout se passe comme si le DLA était mobilisé pour se substituer à une baisse des aides publiques.

III. La production publique de la marchandisation

Nous avons vu précédemment que les relations entre pouvoirs publics et associations étaient en mutation. Nous avons aussi vu que les pouvoirs publics, et particulièrement l'État, étaient d'importants financeurs du monde associatif, qu'ils restaient « engagés ». L'étude de la prescription du DLA nous a permis d'entrer davantage dans le détail de ces engagements, celui-ci étant relatif et différencié.

Dans ce chapitre, c'est toujours la relation entre pouvoirs publics et associations qui nous intéressera, mais plus précisément par le biais d'études de cas, nous tâcherons de voir ce qui la produit, ce qui la détermine et comment elle se construit. Il s'agit concrètement d'observer la production publique de l'environnement associatif, voir en quoi il est structurant à travers des études de cas d'accompagnements DLA. L'intérêt heuristique de cette situation tient en ce qu'elle a l'avantage de rendre visible les positions, elle offre un moment révélateur de la partition jouée par les différents acteurs.

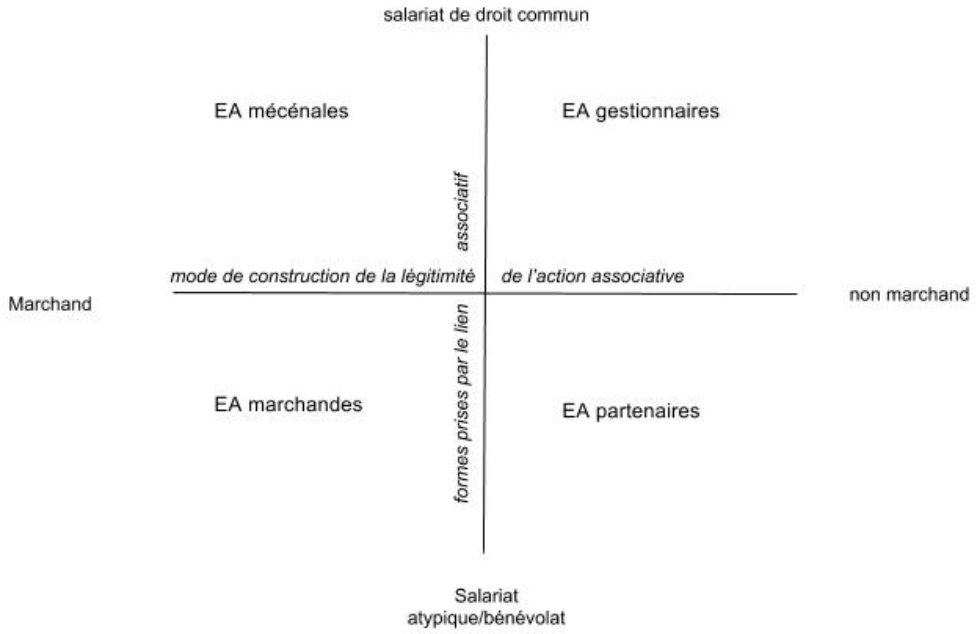
Choix des études de cas

Pour illustrer la production de l'environnement associatif nous avons fait le choix de réaliser quatre études de cas approfondies. Le choix des situations étudiées répond à plusieurs exigences. Il s'agissait d'une part d'illustrer trois types de relations avec les pouvoirs publics telles qu'elles peuvent apparaître dans le chapitre précédent. Ainsi, la première étude de cas (1) s'intéresse à une structure relevant du secteur de l'IAE, où les services de l'État en charge du DLA sont fortement prescripteurs. La seconde et la troisième association (2) sont du secteur sanitaire et social où le DLA ne révèle aucun intérêt spécifique. Enfin, la dernière (3) situation concerne le secteur de la culture où les collectivités territoriales semblent avoir un intérêt accru. De ces études de cas (4) nous tirerons plusieurs enseignements sur la fabrique publique de l'environnement associatif.

Le choix de ces trois structures répond aussi à la typologie développée par Matthieu Hély (2009). Il distingue différentes formes d'entreprises associatives, propose une typologie structurée autour de deux axes. Le premier concerne le mode de construction de la légitimité de l'action associative : l'entreprise tire ses ressources et sa légitimité d'une activité marchande ou non marchande. Le second axe concerne les formes prises par le lien associatif : « entre prédominance du bénévolat combiné à du salariat « périphérique » et prépondérance du salariat de droit commun où le bénévolat est en retrait » (Hély, 2009, p. 104).

Document 34 : Typologie des entreprises associatives (EA)

Source : Matthieu Hély (2009)



La première association correspond à l'idéal-type défini par Hély (2009) des « entreprises associatives partenaires » : organisées en concertation avec les pouvoirs publics, elles sont marquées par une grande présence de bénévoles. Ces associations ont vu le jour avec la mise en place de la politique de la ville, de lutte contre les exclusions et les politiques d'insertion par l'activité économique et sont marquées par une présence importante du travail « atypique ». Elles « cristallisent un conflit de légitimité entre membres revendiquant l'éthique du don de soi et des salariés soucieux de leur reconnaissance professionnelle, mais exposés à la précarité de contrats ».

La seconde étude de cas est une « entreprise associative gestionnaire », caractérisée par une proximité à l'égard de l'action publique. « Complémentaire », « auxiliaire de l'État-providence », leur gestion budgétaire et tarifaire fait l'objet d'un « mode de régulation tutélaire »

(Enjolras, 1995). Contrôle étroit de la part des pouvoirs publics, caractérisé par un emploi de droit commun. Les associations que l'on retrouve dans cette typologie sont caractéristiques des associations d'après-guerre du secteur sanitaire et social.
La troisième étude de cas concerne une « entreprise associative marchande ». Les structures de ce type se composent essentiellement de bénévoles et sont caractéristiques des secteurs du sport, des loisirs et de la culture. Elles « se caractérisent par un rapport instrumental et direct aux pouvoirs publics en recourant à l'usage de contrats aidés ». Elles sont aussi « contraintes de développer des prestations commerciales pour garantir » leur existence. À l'exemple du secteur culturel « procédant d'une altération de la relation salariale classique où l'employeur est aussi l'employé, cette forme d'organisation coïncide avec l'émergence d'un marché du travail que l'on pourrait qualifier de « transitionnel » (Grazier, 2003).

Matthieu Hély (2009) distingue une quatrième catégorie : les « entreprises associatives mécénales ». Elles incarnent quant à elles une configuration récente des organisations associatives. Leurs ressources sont essentiellement fondées sur des dons et du mécénat. Nous n'avons pas réalisé d'étude de cas sur ce type de structure car nous n'avons pas rencontré d'association accompagnée par le DLA répondant à cet idéal-type. Cela tient peut-être en partie au fait que les associations accompagnées par le DLA sont marquées par d'importantes relations avec les pouvoirs publics – comme la forte présence d'emplois aidés semble le laisser penser. Par ailleurs, dans la typologie proposée, ce type d'association semble, selon Matthieu Hély (2009, p. 117) émerger récemment et sont encore peu présentes dans le monde associatif. Enfin, cette catégorie est également l'une des moins stable, elle n'apparaît par exemple pas dans les typologies proposées par Matthieu Hély en 2004[116].

Quoi qu'il en soit, cette typologie offre une grille de lecture du monde associatif et nous aide dans la mission que nous nous sommes fixée d'interroger les différents rapports entre associations et pouvoirs publics.

[116] Elle laisse aussi la place aux entreprises associatives unipersonnelles dans une autre typologie. Matthieu Hély, « Essai de typologie des associations employeurs et de leur rapport au bénévolat », La tribune Fonda, décembre 2004.

1. Une association partenaire : instabilité budgétaire et remplacement des financements

La première étude de cas concerne l'association EA1. Cette structure, qui a réalisé deux DLA, est une SIAE relevant, dans la typologie de Matthieu Hély, des « entreprises associatives partenaires ». Ce type de structure, moins auxiliaire que partenaire de l'administration, a notamment vu le jour avec la mise en place de la politique de la ville. Elles ont pour particularité d'être des associations employeuses organisées en concertation avec les pouvoirs publics, de compter sur la présence de bénévoles et sur un certain attachement au projet fondateur garantissant une relative indépendance dans la gestion et les orientations collectives (Hély, 2009, p. 112).

Nous avons vu précédemment que l'insertion par l'activité économique (IAE) est un secteur où les services de la DIRECCTE sont, comparativement aux autres secteurs, particulièrement prescripteurs d'accompagnements DLA. Cette spécificité s'explique en grande partie par le fait que le DLA et l'IAE sont, dans les services déconcentrés du ministère de l'Emploi, souvent gérés par les mêmes fonctionnaires. Qui plus est, les circulaires de la DGEFP poussent leurs services à mobiliser le DLA pour accompagner les structures de l'IAE (SIAE) agréées. Ainsi, comme nous l'avons vu dans une partie précédente, le DLA peut être utilisé pour visibiliser les SIAE – notamment pour leur donner accès à certaines ressources – ou encore pour accompagner la mise en œuvre de réformes comme celle qui a touché le secteur en 2014.

La présente étude de cas s'appuie sur l'exploitation de documents – dont le diagnostic DLA et le rendu du prestataire – et sur la réalisation d'entretiens avec le directeur, le président de l'association – ancien adjoint au maire – et un encadrant salarié de la structure, mais aussi avec les fonctionnaires de l'UT DIRECCTE et du Conseil Général en charge de cette question. Des entretiens ont également été réalisés avec le chargé-e de mission DLA et le prestataire ayant réalisé l'accompagnement. Enfin, notre travail s'appuie sur l'exploitation de documents internes à la structure et à ses partenaires. Ce croisement des regards nous permet de situer les discours et nous offre une

vision d'ensemble de ce qui se joue dans et autour de l'accompagnement réalisé par le DLA. Le travail d'enquête a été réalisé sur l'année 2014 et 2015.

Document 35 : Qu'est-ce qu'une SIAE ?
Source : Extrait rapport IGAS 2013

L'article L.5132-1 du Code du travail dispose que « l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement ».

L'IAE compte quatre catégories de structure : les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dont l'activité est liée à la production ; les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI) dont l'activité consiste à mettre à disposition d'entreprises ou de particuliers leurs salariés.

Composé de 3 800 structures en 2011, le secteur emploie environ 120 000 personnes pour 60 000 ETP. Entre 1 et 1,3 milliard d'euros (hors exonérations sociales) de financements publics sont alloués au secteur en 2011.

a. Une association de l'IAE aux prises avec l'engagement relatif de ses « partenaires »

Une structure d'initiative publique

La structure EA1 est une entreprise associative créée en 2009, dont le cœur de métier est l'insertion par l'activité économique (IAE). Située en territoire « politique de la ville », l'association loi 1901 a été créée à l'initiative de la Ville par un ensemble d'acteurs locaux. Ce groupe, composé d'élus municipaux et généraux, de membres d'associations d'habitants mais aussi de gestionnaires de logements locatifs, avait alors travaillé, avec l'appui d'un réseau national d'insertion, sur la définition du projet associatif et sur l'étude de faisabilité de la structure.

L'objet social de la structure visait, et vise toujours, plusieurs objectifs. Le premier est « démocratique » : l'association a pour mission de contribuer à retisser les liens sociaux, inventer de nouveaux modes de participation à la vie de la cité. Le second s'inscrit dans le cadre de la lutte contre le chômage : la structure a pour objectif de créer des « activités-supports d'emplois en favorisant les parcours d'insertion des habitants les plus en difficulté de ces quartiers » et de professionnaliser ses salariés en insertion. Il s'agissait alors pour ces acteurs de terrain d'offrir des débouchés en emplois aux personnes de leur territoire. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil d'Administration de la structure va choisir deux principaux domaines d'activités : les prestations de nettoyage et d'entretien des espaces verts. La clientèle visée sera composée essentiellement de collectivités et de bailleurs, mais aussi de particuliers.

Ratés à l'allumage

Au début de l'année 2010, la structure recrute un directeur et obtient dans la foulée l'agrément « entreprise d'insertion » (EI) délivré par l'Unité Territoriale (UT) de la DIRECCTE. Celui-ci permet à la structure de bénéficier de contrats aidés de type « contrat à durée déterminée d'insertion » (CDDI).

En septembre 2010, la personne occupant le poste de direction part en arrêt maladie, puis est licenciée en raison d'erreurs de gestion. Le président démissionnera également, car dès la fin de la première année la situation économique de la structure paraît difficile. Selon l'adjoint-e au maire présent-e pour la Ville dans le conseil d'administration et actuel-le président-e de l'association, cette situation a deux origines. La première tient « au mauvais choix de recrutement », la seconde à l'absence de commande de la part des clients potentiels de la structure. Les bailleurs sociaux qui s'étaient engagés à fournir un certain niveau de commande de prestations n'ont finalement pas tenu leurs engagements.

> *« Certains bailleurs ont joué le jeu, d'autres non. Ça a rajouté aux difficultés de l'association, les objectifs qu'ils s'étaient fixés en termes de demande de prestation n'ont pas été atteints. »* (Ancien-ne adjoint-e au maire, président-e de l'association)

La mairie également ne tiendra pas le carnet de commandes promis. Cette situation tient au fait que les fonctionnaires de la mairie en charge des espaces verts voyaient le développement de cette structure comme concurrentielle et ont interpellé la mairie sur leur inquiétude d'un risque de transfert d'activité. L'actuel-le président-e, ancien-ne adjoint-e au maire explique :

> *« Les services techniques ont eu l'impression d'être dessaisis parce que l'on confiait à la structure des missions d'espaces verts, de nettoyage, qui avant étaient faites par les services techniques de la mairie. Ils ont dit, "on nous retire du travail pour diminuer le personnel", enfin bon les réactions n'étaient pas toujours positives vis-à-vis de la structure, ils ont ressenti une forme de concurrence. »*
> (Ancien-ne adjoint-e au maire, président-e de l'association)

Ces déboires plombent le chiffre d'affaires de la première année, celui-ci est trois fois inférieur à celui attendu et en raison de l'absence de direction, le réseau national d'insertion, qui jusqu'alors soutenait le projet, suspend son label. Craignant pour la survie de la structure, et notamment le risque de perte de l'agrément EI, la Ville commande un audit pour analyser les origines des dysfonctionnements. Suite à celui-ci, en janvier 2011, un ancien directeur d'une Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) est recruté. Il impulse le développement de la structure et de ses activités. De 50 K€ de chiffre d'affaires réalisé en 2010, l'association passe à 150 K€ en 2011 puis double presque en 2012 pour atteindre 250 000 euros. Plusieurs nouvelles activités ont été développées et participent à cette forte évolution. Mi-2013 la structure comptera alors 33 salariés dont 24 en contrats d'insertion. Malgré ce fort développement, la structure reste en difficulté.

En 2012, une nouvelle alerte est lancée. La diversification des activités a entraîné de lourdes pertes du fait d'un autofinancement des investissements matériels et d'outillages et d'un accroissement des charges salariales.

Le premier DLA

Pour faire face à ces difficultés, le directeur va bénéficier d'un accompagnement DLA en 2011-2012 sur « sa »[117] stratégie de développement. L'accompagnement porte alors sur le modèle économique de l'association, jugé fragile en raison d'un faible niveau de fonds propre, et ce malgré le fort développement de l'activité. L'évaluation réalisée par le prestataire DLA valide la vision du directeur, va dans son sens, « fiabilise l'argumentaire du directeur »[118] c'est-à-dire, dans ce cas, fait ressortir la nécessité d'atteindre un chiffre d'affaires de 500 000 euros pour viabiliser le modèle économique. L'objectif étant considéré comme difficile à atteindre sur le territoire d'intervention de la structure, une réflexion est alors portée sur l'élargissement du territoire d'intervention de la structure.
Le conseil d'administration, dont fait partie la Ville, valide le projet d'extension du territoire d'intervention de la structure à l'ensemble de la communauté d'agglomération. Pour atteindre cet objectif, l'idée de création d'une EI complémentaire, sur une communauté d'agglomération voisine, est actée ; la volonté est ainsi d'atteindre un « seuil de viabilité » en partageant certains coûts de fonctionnement (direction, personnel encadrant, matériel, etc.) avec la seconde structure – que nous appellerons EA2.

Mais bien que ce projet de seconde structure soit soutenu par les collectivités locales d'accueil, notamment la Ville voisine et le Conseil Général, la nouvelle association d'insertion EA2 sollicitant l'agrément EI – ouvrant le droit à des postes d'insertion – recevra un avis défavorable du Conseil Départemental de l'IAE (CDIAE) en raison de la position des services déconcentrés de l'État.

Bras de fer

Face au refus de l'UT DIRECCTE d'augmenter son soutien en termes de postes d'insertion, le directeur va mobiliser les acteurs politiques du territoire. Des élus locaux et même le préfet, suite à l'intervention d'un député, vont interpeller les services déconcentrés du ministère du Travail. Comme

[117] Diagnostic DLA 2013.
[118] Entretien avec le prestataire du second DLA.

explique le fonctionnaire en charge de l'IAE, qui se trouve aussi être en charge du DLA, à l'UT DIRECCTE :

> *« Quand on a refusé, on s'est pris des scuds sur la tête, avec tous les politiques locaux. […] on a mis des sacs de sable, et puis on a tenu bon. »* (Fonctionnaire de l'UT DIRECCTE)

Ce refus et cette détermination tiennent à plusieurs aspects. D'une part, l'UT DIRECCTE avait émis des alertes sur le modèle économique de la structure jugée trop rapide et instable, d'autre part les services déconcentrés du ministère du Travail ont, comme le fonctionnaire le dit lui-même, un « budget contraint ».

Les ressources publiques et le nombre de contrats aidés à distribuer étant limités, comme l'explique le directeur, « c'est la course aux postes d'insertion » entre les différentes structures IAE du département. L'idée de créer une nouvelle structure n'avait ainsi pas pour unique objectif la mutualisation des coûts, ce choix était également « stratégique » : dans une situation de pénurie de postes d'insertion, l'enjeu était de dépasser le blocage d'attribution de nouveaux postes. En créant une nouvelle structure, l'objectif est de dépasser ce blocage de l'UT DIRECCTE, car une fois l'agrément EI donné, la structure a, « de droit », accès à des contrats aidés. Cependant, dans un premier temps, la stratégie n'a pas fonctionné.

Le second DLA

En juillet 2013, parallèlement à la pression dirigée par le directeur sur l'UT DIRECCTE, la structure fait de nouveau appel au DLA. Le chargé-e de mission préconise dans son diagnostic un accompagnement individuel pour :

> « Permettre à la structure de se doter d'outils d'analyse financière permettant d'évaluer précisément le coût de ses actions. Cet accompagnement devra permettre un suivi plus rigoureux des charges liées à la réalisation des actions, et donc une maîtrise de l'activité qui permette de retrouver l'équilibre. L'accompagnement [doit aussi permettre] de travailler sur les perspectives de consolidation et de

développement de la structure, en effectuant un état des lieux de la structure sur le plan financier, et en élaborant des pistes d'action qui pourraient être rapidement mises en œuvre. » (Extrait du diagnostic DLA)

Un diagnostic de la structure EA1 est rédigé par le DLA et proposé à la structure courant août pour être « partagé », c'est-à-dire validé par la direction. Rapidement, le choix est fait de doubler l'accompagnement DLA de la structure EA1 avec celui de la structure EA2, dont le modèle économique est en question du fait du refus de l'agrément EI. À ce moment, selon le chargé-e de mission :

« Il y a eu un constat partagé du fait que le DLA ne pouvait pas intervenir sur la structure de manière indépendante et détachée de son environnement partenarial. On savait que si l'on voulait intervenir, il fallait impliquer l'UT DIRECCTE, la Région, le Conseil Général… Parce que d'une part, les préconisations du prestataire ne pouvaient être entendues et réalisées par le directeur que si elles étaient entendues par les partenaires qui devaient appuyer cette démarche-là. Et d'autre part, les éléments clés, comme le financement des postes d'insertion de la structure EA2, la possibilité de l'intervention de la région, c'était des éléments-clés pour savoir dans quel sens ça allait aller. […] Ca a placé le DLA dans un rôle partenarial très fort, un rôle particulier d'expertise technique auprès de la DIRECCTE mais aussi de la Région. » (Chargé-e de mission DLA)

Du fait de cette situation, le rendu de l'accompagnement s'est tenu en présence des différents partenaires de la structure – UT DIRECCTE, Banque, Conseil Général, Ville, bailleurs, Région. Si le DLA s'inscrit dans des jeux internes et externes de la structure, qu'il n'est pas neutre vis-à-vis de ses partenaires (cf chapitre 5), la réunion de rendu de l'accompagnement DLA et les interactions qu'elle révèle est un moment particulièrement intéressant à étudier, il nous permet de voir les positions et les rôles de chacun. Nous avons réalisé tout un ensemble d'entretiens autour de ce moment bien particulier,

ceux-ci permettent une mise en perspective dans l'histoire des relations entretenues dont nous tirons plusieurs enseignements.

b. Un État à distance qui participe à la création d'un fardeau administratif

L'État au cœur des politiques de l'insertion

L'insertion des personnes éloignées de l'emploi est historiquement une compétence de l'État et, au sein de celui-ci, elle est aujourd'hui portée par l'administration en charge des questions de l'emploi (aujourd'hui DGEFP et ses services déconcentrés : DIRECCTE, UT DIRECCTE). La Caisse des Dépôts vient en appui à cette politique dans le cadre des conventions qu'elle signe avec l'État pour « agir pour l'emploi et la création d'activités »[119] ; mais tout comme le FSE, elle ne joue pas un rôle direct auprès des structures, et ce contrairement aux collectivités locales.
Les Conseils Départementaux, depuis qu'ils ont en charge les bénéficiaires du RSA (ex-RMI), partagent la compétence « insertion » avec l'État. Quant aux Conseils Régionaux ils peuvent intervenir sur le secteur, en soutien aux associations conventionnées de l'IAE en tant que co-financeur de l'État.

L'étude d'EA1 nous permet bien de voir que l'action des pouvoirs publics est différenciée. D'une part, l'État a conventionné la structure, ce qui lui ouvre l'obtention d'un soutien financier, en particulier sous forme de contrats aidés[120]. D'autre part, la structure va bénéficier d'un soutien de la part du Département si les personnes en insertion sont allocataires du RSA, et de la Région si ces personnes ne le sont pas.

[119] Le 30 septembre 2014, la convention précédente François Rebsamen, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, George Paul Langevin, ministre des Outre-mer, Carole Delga, secrétaire d'État, chargé du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Economie sociale et solidaire et Pierre-René Lemas, directeur général du groupe Caisse des Dépôts, ont signé la convention « Agir pour l'emploi et la création d'activités» 2014 / 2017, ainsi que le protocole de partenariat déclinant ses actions en outre-mer. Elle fait suite à de précédentes conventions sur le même thème.
[120] Circulaire DGEFP n°2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique.

Ainsi, comme l'explique un fonctionnaire de la Région, c'est l'État qui semble au cœur des politiques de l'insertion :

> *« La Région ne fait qu'influencer la politique de l'État, nous ne faisons que les suppléer. »* (Fonctionnaire, Région)

Autre élément intéressant dans notre cas, le chargé-e de mission du Conseil Départemental en charge de l'IAE mais aussi du DLA se place concrètement en supplétif de l'unité territoriale de la DIRECCTE. Il explique travailler presque quotidiennement avec le fonctionnaire de l'UT, le voit « *plus que mes propres collègues* ». L'exemple de l'IAE semble, dans notre cas, illustratif d'un État qui « gouverne par contrat » les collectivités locales et semble spécifique du gouvernement à distance (Epstein, 2005). Ainsi, vis-à-vis du DLA mais aussi des structures de l'IAE, le chargé-e de mission du Conseil Départemental explique qu'avec l'UT « *on essayer de parler d'une seule voix.* » Ainsi concernant le DLA en particulier : « *ils ont une convention-cadre avec l'État et la Caisse des Dépôts. Et nous on s'insère là-dedans* ». Le chargé-e de mission, aussi bien pour les politiques publiques de l'IAE que pour le DLA, semble s'aligner sur sa « *collègue* » de l'État.
Clairement, en ce qui concerne les politiques de l'IAE, c'est l'État qui agrémente les structures, impulse le soutien des collectivités territoriales aux associations de l'IAE. Les collectivités territoriales ne font ensuite que cofinancer la politique fixée par la DIRECCTE – dans son rapport l'IGAS regrette que la participation des collectivités territoriales aux conventionnements et aux dialogues de gestion ne soit pas « suffisamment active ». Dans ce secteur l'État est chef de file des pouvoirs publics. Comme explique un-e fonctionnaire régional-e lors d'un entretien[121], son institution ne fait qu' « apporter un plus » financier, bien que n'ayant « pas la main » sur les politiques d'insertion.

Ainsi, selon le rapport de l'IGAS (2013), intitulé *Le financement de l'insertion par l'activité économique*, sur les 1,2 milliard d'euros de subventions publiques directes attribuées en 2011 au secteur de l'IAE « l'État finance la moitié du secteur, les conseils généraux en financent un quart et d'autres

[121] Entretien réalisé en mai 2015.

financeurs (FSE, PLIE, Communes et regroupements, conseils régionaux…) interviennent pour le dernier quart ».

Le mille-feuille et fardeau administratif

Si l'État est chef de file, cela n'empêche pas les SIAE de faire face au saupoudrage des financements publics venant d'une multiplicité d'institutions. Le fonctionnaire de la Région évoque une image, celle de « mille-feuille administratif », pour illustrer la situation : « *au lieu d'avoir un acteur, on a trois acteurs pour financer un poste d'insertion* ». Pour un autre fonctionnaire, celui de la DIRECCTE en charge de l'IAE :

> *« La vie des structures de l'IAE, quand on voit les lignes budgétaires des subventions… elles doivent faire un dossier CUCS*[122]*, faire un dossier PLI, un dossier à la DIRECCTE, un dossier au Conseil Régional, éventuellement à la commune, peut-être à la communauté d'agglomération c'est...pfffff, c'est du saupoudrage. Il faut demander à plus d'acteurs pour avoir moins de chaque... la dure vie des structures associatives. Ici le département ne met pas grand-chose. Heureusement que l'État est là. »* (Fonctionnaire, UT DIRECCTE)

Le rapport IGAS (2013) va dans le sens du constat établi par le fonctionnaire de la DIRECCTE. Les inspecteurs des affaires sociales décrivent dans leur rapport l'« empilement des interventions » publiques qui serait une « source significative de complexité (aide au poste pour les EI et les ETTI, aide à l'accompagnement pour les AI et les ACI, contrats aidés, exonérations sociales et fiscales variées, etc.) ». Qui plus est « les financements des collectivités territoriales sont très variables dans leur montant, leur objet, leur mode de versement et leur champ d'application. Chaque collectivité territoriale est autonome dans sa prise de décision en matière de financement de telle ou telle structure et de priorisation du ciblage de tel ou tel public. Chaque territoire présente donc une politique spécifique de l'IAE. »
Pour obtenir les ressources nécessaires à l'équilibre de leur modèle économique, les associations doivent porter un lourd fardeau administratif résultant du saupoudrage des financements et de la diversité des

[122] Contrats urbains de cohésion sociale.

configurations territoriales. C'est le résultat du morcellement de la puissance publique découlant des différentes réformes de l'État et en particulier la décentralisation.

c. La fin des militants associatifs, une attente administrative ?

Le DLA outil complémentaire de l'UT DIRECCTE pour régler « ses problèmes »

Dans le cas d'EA1, le fonctionnaire de l'UT DIRECCTE en charge de l'IAE, qui occupe ce poste depuis 2013 est, aussi en charge du DLA.

> *« Ici il a été fait le choix de relier le DLA à l'IAE. Que ça soit la même personne qui gère les deux, et franchement je ne peux pas imaginer ne pas gérer le DLA, […] parce que dans l'IAE, on a eu beaucoup de structures qui ont eu des difficultés sur la période fin 2014 et 2015, il y a probablement une mutation qui est en cours sur l'IAE, dont on ne mesure pas tous pourquoi et comment. Et pour accompagner cette mutation le DLA est précieux, pour nous c'est un outil ».* (Fonctionnaire de l'UT DIRECCTE)

Le fonctionnaire de l'UT DIRECCTE « incite » les structures à faire des DLA, en particulier les structures de l'IAE, mais aussi celle du secteur SAP et de l'environnement : *« comme le recyclage, parce que je trouve que ça interfère avec l'IAE »* – son champ d'action. L'entretien révèle l'inclinaison qu'ont les UT DIRECCTE à utiliser le DLA comme un instrument d'investigation des structures, permettant de vérifier la viabilité économique d'une structure. D'ailleurs le fonctionnaire ne s'en cache pas :

> *« J'ai plus utilisé le DLA pour résoudre mes problèmes […] pour vérifier la viabilité économique d'une structure, donner des outils de gestion ».* (Fonctionnaire de l'UT DIRECCTE)

Si l'accompagnement DLA « visibilise » les problèmes de gestion de la structure, permet de voir les « erreurs de gestion » commises par la structure, il permet aussi d'en voir les perspectives économiques et de faire le choix, en

toute connaissance de cause, de déclenchement du FDI. Le DLA est bien un outil pour la DIRECCTE.

« L'amateurisme c'est fini » : montée des attentes gestionnaires des pouvoirs publics

Le DLA n'est pas uniquement utilisé par l'UT DIRECCTE pour avoir de la visibilité dans les structures, mais aussi pour les former, les accompagner à avoir une bonne gestion et des outils de gestion. Un rôle de formation est notamment dévolu aux DLA collectifs dont le programme est largement défini par le fonctionnaire de l'UT DIRECCTE. Il est intéressant de noter au passage qu'il demande aux DLA de décliner les grandes thématiques définies au niveau national. Il est également remarquable que l'information de ces priorité nationale passe moins par les circulaires DGEFP, « trop abstraites et pas assez réactives », que par l'AVISE.

> *« Les structures de l'IAE notamment, il faut qu'elles tiennent maintenant compte de l'économique, et quelque part qu'elles changent de modèle économique. On a beaucoup plus d'exigence en termes de sortie et de viabilité économique. Quand je vous disais tout à l'heure que le bénévolat et l'amateurisme c'est fini, c'est vraiment fini. Donc le monde des passionnés… on peut en penser ce que l'on en veut, je vous parle d'un constat. Le monde des bénévoles militants, etc. c'est un peu passé. Les associations ont un gros besoin de se professionnaliser. Et ce qui pouvait tenir avec des bénévoles, des passionnés… entendons-nous bien, la petite association d'astronomie elle peut toujours tenir le coup. Mais on est dans un monde où dès qu'il y a des salariés… parce que le clivage c'est les salariés, dès qu'il y a du salariat, il faut du pilotage économique. »*
>
> (Fonctionnaire de l'UT DIRECCTE)

Plus spécifiquement concernant la structure EA1 :

> *« Les élus locaux veulent sortir les gens du chômage. [Le directeur] n'a vu que ça, sans aucune autre considération. Sans trop de considération économique… et plus on met de monde au travail,*

mieux c'est, et plus on est soutenus par les politiques. La stratégie d'EA1 était qu'on augmente la volumétrie d'activité, de travail, de mise au travail des gens et puis on réclame vis-à-vis des pouvoirs publics des subventions. Parce que nous à l'IAE on a des subventions qui sont par poste d'ETP. Donc il nous demandait des subventions avec une croissance exponentielle. […] Ce que je veux dire, c'est que le monde associatif sur l'IAE, en tout cas, se rapproche de plus en plus de l'entreprise. Donc, le directeur ne pilotait pas ça comme une entreprise mais comme une association. Il n'y avait pas de projet économique. Le projet politique de mettre les gens au travail était le seul. Donc plus on accroissait son activité, mieux c'était parce que l'on répondait à la demande des élus locaux. » (Fonctionnaire de l'UT DIRECCTE)

L'argument de la bonne gestion développé par la DIRECCTE, la nécessité de « piloter comme une entreprise, mais pas comme une association » fait apparaître un nouvel élément. Les fonctionnaires en charge des questions de l'IAE font remarquer que « *les temps ont changé* » : les SIAE ne pourraient plus être gérés uniquement par des directeurs répondant à la figure que les représentants administratifs des pouvoirs publics décrivent comme celle du militant-créateur de la structure, mais par des personnes capables de bonne gestion et d'intervenir sur le marché concurrentiel. Il ne faut plus seulement « *mettre les gens au travail* » mais aussi avoir un modèle économique qui ne repose plus seulement sur le soutien public. Si le public prend sa part, les associations sont poussées à prendre en compte le fait que la part du privé est nécessaire et doit être grandissante. Comme nous pouvons le lire dans les deux extraits suivants, fonctionnaires de la DIRECCTE et du Conseil Général s'accordent sur l'importance grandissante de l'aspect « gestionnaire » :

« Nous les DLA on les utilisait beaucoup pour vérifier la viabilité économique d'une structure, donner des outils de gestion, plus que sur l'aspect RH. En tout cas toutes les structures IAE n'ont pas vraiment de soucis en matière RH, elles savent gérer leur personnel, mais elles ont parfois des soucis de développement économique, de changement de statut, et là ça vaut le coup d'avoir un accompagnement DLA. Pour nous, le DLA sur l'IAE, c'est plus sur les projets de développement,

sur l'aspect économique qu'on travaille. » (Fonctionnaire, DIRECCTE)

« Les structures d'insertion, au départ, c'était très associatif. C'était dirigé par des gens qui étaient très bien dans le milieu associatif, sauf que de plus en plus les contraintes budgétaires, financières et économiques ont pesé sur les structures d'insertion et si le directeur n'est pas un minimum gestionnaire, c'est la catastrophe. On le voit avec ce type de SIAE, c'est typique. [...] Ils n'avaient pas la vision gestion, RH, ils avaient juste la vision associative. Et tout ce qui est gestion, finance, budget tout ça… bah, ce n'est pas donné à tout le monde d'avoir ça et c'est une difficulté pour les structures d'insertion de recruter leur dirigeant. Il faut trouver un dirigeant qui à la fois ait la fibre insertion IAE et la fibre dirigeant d'entreprise. Ce n'est pas des entreprises mais avec toutes les contraintes qu'ils ont, faut vraiment avoir une vraie dimension gestion. » (Chargé-e de mission, Conseil Départemental)

Les fonctionnaires opposent « bénévole » à « professionnel », quand l'étymologie du mot amènerait à préférer le terme d'« amateur » pour qualifier l'antinomie avec les professionnels. Le choix de ce mot, mais aussi les extraits d'entretiens, révèle une attente de la part de l'administration. Administrations et associations ne semblent pas jouer sur le même registre. Les premiers s'inscrivant dans la mise en œuvre et souhaitant principalement construire une relation de type commanditaire/prestataire. Les seconds s'inscrivant davantage dans le politique, et l'engagement.

d. Prédominance de la perspective économique

Le développement de la logique économique associative résultant d'une attente publique

Le DLA va participer à remettre l'association sur « les rails », c'est-à-dire à la fois répondre aux contraintes qui viennent du marché, mais aussi (c'est important de le souligner) des financeurs eux-mêmes. Pour le chargé-e de mission du Département ce sont les contraintes du marché, les contraintes économiques auxquelles doivent faire face les associations sont liées aux mutations des orientations publiques.

> *« Il y a un petit côté schizophrénique, parce que j'ai une fibre associative, je crois en l'insertion. Mais je leur donne les contraintes budgétaires… et ils ont encore plus de contraintes par l'État et faut trouver un équilibre entre réinsérer les gens et en même temps faire survivre la structure, avoir un vrai modèle économique qui se tienne. »* (Chargé-e de mission, Conseil Général)

Les membres de l'association soulignent cette même tension entre projet économique et projet social. Le modèle économique de la structure « dépend plus des ventes », de l'attribution de marchés publics ou privés que des subventions publiques. Le président-e et le directeur de l'association :

> *« Mais comment gérer une rentabilité ? Enfin rentabilité ce n'est pas le mot, c'est malheureux, mais c'est comme ça, même une entreprise d'insertion doit avoir un aspect commercial. Les financements de collectivités territoriales ne peuvent plus couvrir les entreprises d'insertion, il faut qu'elles aient un chiffre d'affaires commercial pour pouvoir vivre. Sinon les collectivités n'ont plus les moyens de financer ce type d'action, ce qui est malheureux, mais comme ça. »* (Ancien-ne adjoint-e au maire, président-e de l'association)

> *« Notre boulot ce n'est pas de faire de la vente, c'est de faire de l'insertion. Et pour faire de l'insertion, comme on ne nous donne pas assez d'aides, on vend des prestations. »* (Le directeur)

Incertitudes

Pourquoi émergent ces nouvelles pressions ? Comment est produite cette tension ? Le fait marquant, qui a émergé des entretiens menés entre 2014 et 2015 auprès de fonctionnaires en charge de l'IAE, est que ces derniers relataient l'incertitude des budgets qu'ils géraient. En 2014, ce n'est qu'au mois d'août que l'UT DIRECCTE a connu son budget pour l'année en cours : si cela n'a pas empêché les financements d'être versés aux associations dans les temps, tous les projets de développement sont resté gelés et certaines structures ont vu leurs subventions sous forme de contrat aidé baisser. En 2015, lors de la réalisation d'entretiens au mois de mai 2014, c'était aussi bien un fonctionnaire de la Région en charge des emplois aidés que celui de l'UT DIRECCTE qui étaient sans visibilité sur le budget qui devait leur être attribué pour l'année déjà entamée. Au mois de mai, le fonctionnaire de l'État explique à propos de son budget :

> *« Je ne peux pas vous dire [si mon budget est à identique à l'année passée], on est sur les avances là. Et dans la réalité je pense que l'on sera en baisse. Au-delà d'un affichage de maintien, il y a un rééquilibrage dans notre région qui ne sera pas en faveur de notre département ».* (Fonctionnaire de l'UT DIRECCTE)

L'incertitude ne tient pas simplement au fait que les budgets ne sont pas connus en début d'année, elle s'explique aussi, selon le fonctionnaire de l'UT DIRECCTE, en ce que les financements dont ils ont la charge tendent à la baisse. Un fonctionnaire de la Région nous offre le même son de cloche, tout en regrettant le fait que son institution supplée les services de l'État sans apporter une véritable plus-value :

> *« On a eu l'impression, sans que cela soit vérifié par une étude, qu'en période de contrainte budgétaire, le fait que la Région finance a justifié le fait que l'État finance moins. Donc… malheureusement on n'est plus dans une logique de financement additionnel, mais dans une logique où la structure est contrainte et forcée d'avoir le financement*

de ses trois partenaires, sinon son modèle économique en prend un coup. » (Fonctionnaire de la Région)

Le budget prévisionnel incertain et contraint des pouvoirs publics

L'incertitude des budgets de l'État, et plus largement des pouvoirs publics, participe à la construction d'un environnement pour les associations les poussant à chercher des ressources privées. Les associations sont incitées à consolider leur modèle économique par des ressources tirées des marchés publics et privés.

« Lors de la présentation du prestataire, le DLA a beaucoup évoqué la notion de seuil de rentabilité. Je pense que ça existe, le problème c'est que nous objecter ça à nous alors que nous sommes en budget contraint, c'est un truc de folie. Pourquoi ? Parce que toutes les structures revendiquent cette notion de seuil de rentabilité, se retranchent derrière cet élément, mais qui pour nous n'en est pas un, car il faut trouver dans une enveloppe contrainte des équilibres entre toutes les structures. Premièrement je n'ai pas les moyens de vérifier les seuils de rentabilité et en plus je m'en fiche, […] entendons-nous bien, je sais très bien que si je laisse telle association avec un seul poste elle ne va pas atteindre son seuil de rentabilité. J'ai mon bon sens. Mais, le seuil de rentabilité, savoir s'il est à neuf ou à treize postes, premièrement ça ne veut rien dire, et de toute manière je suis obligé de ne pas en tenir compte. » (Fonctionnaire de l'UT DIRECCTE)

Résultat, les logiques et les intérêts se font face. Lors de l'entretien, le fonctionnaire présente un courrier public d'EA1 de décembre 2013, dans lequel la structure reproche à l'UT DIRECCTE de la mettre en difficulté, de « devoir refuser des commandes » et d'entraîner un « modèle social en régression. » Le fonctionnaire s'émeut des critiques qui lui sont opposées, la structure jouant un jeu « très politique. » Elle réplique alors en expliquant que la structure risque de trop verser dans la logique marchande, productive et d'avoir des pratiques qui remettraient en cause l'agrément qu'elle accorde :

« C'est comme en formation, quand vous voulez avoir des bons résultats à la sortie, vous filtrez à l'entrée. En insertion c'est la même chose. Si vous voulez avoir de bons résultats en termes de sortie, vous pouvez agir sur l'accompagnement, mais l'important c'est l'entrée. […] C'est clair que ça va arriver. S'il veut les faire sortir et partir sur des marchés plus compétitifs, parce qu'il nous a dit en dialogue de gestion qu'il allait s'orienter sur des marchés à plus forte valeur ajoutée, qui sont notamment sur les espaces verts des chantiers plus qualitatifs, du style déco… il va forcément monter ses attentes au recrutement. » (Fonctionnaire de l'UT DIRECCTE)

Cet entretien nous permet de voir le rapport conflictuel qui se joue entre la structure et l'UT DIRECCTE. Les logiques s'opposent, avec d'un côté une logique déterminée par le projet social, de l'autre par les contraintes administratives et budgétaires. Ces logiques vont être jouées à nouveau lors du rendu du prestataire. Lors de la réunion, le fonctionnaire de l'État a demandé à la structure de suivre un « modèle économique traditionnel de l'IAE », mais sans visibilité sur les postes d'insertion qui lui seraient attribués. L'UT DIRECCTE demande aussi à la structure de fournir des prévisionnels sur son activité pour les trois années à venir, sans pour autant elle-même s'engager au-delà d'une année. Ainsi, pour le directeur le rendu a été l'occasion de souligner les prescriptions paradoxales des services de l'État ; celles-ci s'expriment à plusieurs plans, comme en témoigne le directeur à propos de la formation des personnels en insertion :

« Ça a aussi mis en exergue que l'UT DIRECCTE est capable de nous dire à un moment donné "vous faites trop de formations alors il faut arrêter", et là le banquier […] c'est lui qui est intervenu "mais attendez, on est où ? On parle d'insertion là ! On n'est pas dans un groupe X ou Y." » (Le directeur)

L'incertitude du fonctionnaire de l'État l'amène à faire des prescriptions contradictoires. Il n'est que relais d'une contrainte qui s'impose à lui et crée une relation conflictuelle avec l'association. Faire que les associations soient gérées « comme des entreprises » ne semble pas le résultat d'une attente

idéologique, mais plus le résultat de contraintes budgétaires imposées par le haut.

2. Deux associations gestionnaires : le pilotage des orientations économiques

Après avoir étudié le secteur très particulier de l'IAE, nous allons nous intéresser à deux associations du secteur « sanitaire et social » où les pouvoirs publics sont – comparativement – peu prescripteurs du DLA.

Derrière l'appellation « secteur de l'action sociale, santé » (Tchernonog, 2013), nous retrouvons le secteur de l'action sociale : « principalement les établissements sociaux ou médico-sociaux (accueil des handicapés), les associations d'action en faveur des familles (centres sociaux, aides familiales à domicile, gardes d'enfants), des personnes âgées (maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs) ». Nous retrouvons aussi les associations sanitaires qui comptent « les établissements de type hospitalier, des dispensaires, des centres de santé, des associations de soins à domicile ».

Le secteur sanitaire et social est celui qui concentre les plus gros budgets, les associations pèsent en moyenne près d'un million d'euros, contre environ 400 000 euros pour l'ensemble des associations employeuses (Tchernonog, 2013, p. 144). Au total ce secteur représente 51,9 % du budget total des associations employeuses et le secteur médico-social dans son ensemble a vu ses financements augmenter de 6,4 % entre 2005 et 2011. Ainsi, au total, ce secteur représente 53,4 % des salariés associatifs.

La définition et la délimitation du secteur « social et santé », tel que l'a défini Tchernonog, nous pose une difficulté en ce qu'elle ne recouvre pas exactement les catégories mises en place par l'AVISE. Nous retrouvons bien le secteur « sanitaire et social » (2,9 % des accompagnements individuels DLA entre 2011 et 2014), mais aussi le Service à la Personne (8,6 %) et une partie des structures du secteur identifié, dans la nomenclature DLA, comme relevant de la « famille, enfance, jeunesse » (12,6 %).

Des entreprises associatives gestionnaires

Matthieu Hély (2009) qualifie les associations employeuses de ce secteur d'« entreprises associatives gestionnaires ». Ces structures se caractérisent par « une proximité à l'égard de l'action publique qui leur confère le statut

d'organisme complémentaire, voire d'auxiliaire de l'État Providence ». Faux-nez de l'administration, « opérateurs » (Marival, 2011) des politiques publiques, elles sont très dépendantes des financements publics. Que cela soit par le biais de subventions, l'attribution de marchés publics ou encore par la solvabilisation des usagers.

Études de cas

L'association EA2, à partir de laquelle a été réalisée la première étude de cas (a) qui va suivre, est une petite entreprise associative de ce secteur et correspond à la typologie que nous venons d'esquisser. La structure embauche une quinzaine de personnes, dont la majorité travaille à temps très partiel, gère un budget d'environ 900 000 euros et l'essentiel de ses revenus est d'origine publique. L'analyse suivante est réalisée sur la base d'entretiens avec des bénévoles de la structure, le prestataire DLA, le référent de l'association au Conseil Départemental, ainsi que sur l'analyse de documents internes, notamment ceux produits par le DLA.
La seconde étude de cas (b) concerne l'association RS1. L'analyse suivante est réalisée à partir de l'étude des documents DLA mais surtout de deux entretiens. Le premier est réalisé avec la directrice de RS1, le second avec le fonctionnaire référent de cette structure au sein de l'ARS. Ils illustrent de manière très éclairante la situation et nous permettent de tirer plusieurs enseignements. Un entretien complémentaire a également été réalisé avec le prestataire DLA.

a. Étude d'une association d'aide et d'accueil de personnes handicapées : privatisations des ressources et réponse à la demande en services sociaux

L'étude a été réalisée sur la base d'entretiens avec des bénévoles de la structure, le prestataire DLA, le référent de l'association au Conseil Général, ainsi que sur l'analyse de documents internes, notamment ceux produits par le DLA.
Cette monographie nous permet d'illustrer les externalités positives induites dans le travail associatif. Elle permet aussi d'observer le retrait des pouvoirs publics, la sous-traitance de missions de service public mais aussi la privatisation des ressources associatives pour faire face à la demande sociale

et la bénévolisation du travail. Si le DLA n'est pas ici un instrument direct de ces évolutions, il les accompagne et les révèle.

Le nécessaire travail bénévole dans l'association gestionnaire

L'association EA2 accueille près de vingt personnes handicapées mentales au sein de trois foyers disséminés sur la communauté d'agglomération. Au total, la structure compte une équipe d'une dizaine de salariés permanents, renforcée par la présence de volontaires et une cinquantaine de bénévoles. Pour le président, ces derniers sont :

> *« Des gens qui sont là pour donner des coups de main, pour s'occuper des espaces verts par exemple. Comme on n'a pas beaucoup d'argent, plutôt que de faire appel à des entreprises, c'est souvent des retraités… qui vont aider à nettoyer les jardins, bricoler, etc. »* (Président-e, EA2)

Le président occupe ce poste au sein du conseil d'administration depuis deux ans :

> *« On a fait appel à moi parce qu'il y avait besoin de petites mains pour installer des chaises, etc. Comme j'étais à la retraite à ce moment-là j'ai accepté de devenir président […] ça veut dire qu'il n'y a pas beaucoup de gens […] la plupart des bénévoles ont une sensibilité [aux questions liées au handicap] mais la plupart n'ont pas directement [de lien avec la maladie] […] Le rôle essentiel du CA c'est d'aider la directrice. Elle fait un boulot qui est très dur, la preuve elle n'a pas le temps pour vous recevoir. […] Elle fait tout : quand on est à EA3 il y a un engagement sur le fond, ce n'est pas un boulot comme ça, c'est un engagement qui va au-delà des 35h et de ces considérations-là, c'est un engagement très fort. Ça vous prend aux tripes, et donc c'est un boulot très dur. Pour les assistants aussi, que ça soit les salariés ou les volontaires, […] on peut être pris en pleine nuit, c'est très lourd. […] On ne se dit pas je fais ce boulot car j'ai besoin de gagner ma vie, il y a un engagement plus fort que le salaire. »* (Président-e, EA23)

Dans cette structure le projet social de l'association – accueil de personnes handicapées – est doublé d'une dimension « spirituelle ». Cette dernière dimension explique, pour le président, l'engagement des salariés au-delà de leurs obligations contractuelles. La satisfaction morale, les « externalités positives » (Preston, 1989) qu'entraîne cette activité semblent être en partie explicative de l'engagement des bénévoles et de l'engagement « bénévole » des salariés.

Au service d'une mission publique

L'association a pour projet de regrouper leurs activités, alors dispersées dans trois foyers, sur un seul lieu géographique.

> *« C'est un projet de plusieurs millions d'euros. La vente des vieux foyers rapportera un peu […] il faut quand même que l'on trouve au moins 500 000 euros pour faire passer l'affaire. On a créé cette commission collecte de fond et c'est à ce moment-là qu'on travaillé avec [la structure porteuse du DLA] qui nous a proposé de nous donner une formation au titre du DLA. Et la formation ça a été de nous aider sur le problème du mécénat. […] d'habitude les dons c'est un appoint, là on a besoin d'une grosse part pour ce projet. Parce que le Conseil Départemental ne donnera pas beaucoup. »* (Président-e, EA2)

Si une petite partie des ressources de l'association provient de dons – *« l'association est habilitée à recevoir des dons au titre de l'impôt sur le revenu »* selon le président – le budget de fonctionnement de la structure dépend quasi-totalement du Conseil Départemental qui verse des indemnités journalières pour chaque personne résidente.

Le chargé-e de mission DLA va commander un accompagnement sur le mécénat. Les cinq bénévoles, membres de la commission « collecte de fond » de l'association, vont être accompagnés par le prestataire DLA. Le président se souvient lors de l'entretien :

> *« On a eu une évaluation par le DLA et ils nous ont dit, ce qui vous manque, c'est d'avoir une réflexion sur le mécénat. Parce que : "vous*

n'êtes pas bien organisés là-dessus, vous bricolez". On avait commencé à créer une commission collecte de fond justement […] On a souhaité qu'un salarié soit là, mais ça n'a pas été facile, ça a été un petit problème. » (Président-e, EA2)

Finalement aucun salarié ne va participer de bout en bout à l'accompagnement. Celui-ci se déroulera sur quatre demi-journées fin 2013, complété par deux demi-journées en juin 2014. Le président :

« On a eu une première séance sur ce que c'était que le mécénat et la différence avec le sponsoring. […] la fiscalité, les motivations du mécène, les différents types de mécénat […] la deuxième séance […] a été sur les atouts et faiblesses, les forces […] ça nous a semblé intéressant comme exercice, on a bien apprécié. […] la troisième journée c'était sur l'élaboration d'un dossier de financement et sur pourquoi une entreprise nous aiderait. L'idée c'était d'avoir un projet lié au pôle géographique en projet, mais aussi ce que présente notre association […] on a fait des fiches […] ça a eu lieu en novembre décembre 2013, et puis après il y a eu un complément financier et on a eu deux séances en juin. Et là concrètement c'était des mises en situation, des jeux de rôles sur comment on fait concrètement pour aller voir une entreprise. Chacun simulait, moi je suis l'entrepreneur. […] On a eu un jeu de rôle, on anticipait les mauvaises questions […] Pourquoi je donnerais mon argent à vous plutôt qu'un autre ? Il y a plein d'organismes qui ont besoin d'aide financière. […] Il faut qu'on montre ce que l'on a, sur les valeurs. […] On travaille maintenant sur quelle peut être la contrepartie, sur comment EA3 peut coller avec l'entreprise. » (Président, EA2)

Il explique que le prestataire les a « formés », a donné des informations juridiques, réglementaires, financières et d'actualité des associations sur le mécénat, puis les a outillés, les a aidés à mieux définir leur identité en fonction des personnes, ils ont appris à s'adresser aux entreprises potentielles mécènes, à habiller leur discours pour répondre aux attentes de leurs cibles. Le prestataire spécialisé en communication et en recherche de financement explique :

« On a fait un travail de réflexion, la problématique pour moi du mécénat, quand on est une association, et que l'on veut se mettre en quête d'argent privé, et là en l'occurrence des entreprises […] c'était de se dire : comment on met en relation l'association avec les financeurs privés ? La question que je pose toujours : pourquoi une entreprise viendrait s'intéresser à ce que vous faites ? […] Cette association est confidentielle, s'adresse à un public restreint. […] On a travaillé beaucoup sur les argumentaires, sur les outils : atouts, faiblesses, opportunités, menaces. Pour faire en sorte qu'autour de la table, dire pourquoi l'association est intéressante et pourquoi la financer. […] Il s'agit d'avoir un discours vers l'extérieur. Souvent la problématique des structures, c'est en ça que le regard d'un expert est intéressant, c'est que l'arrivée d'un regard extérieur fait que tout à coup on sort de ce qui nous semble l'évidence. Ce qui nous semble évident, pour des gens qui travaillent dessus depuis des années, n'est pas évident pour des personnes extérieures… et souvent on le voit bien, quelles que soient les structures, les gens ont des jargons internes. […] Quand ils s'adressent à des publics non formés, ils parlent une langue étrangère. […] Il faut susciter son intérêt en dix secondes et ça demande un travail de distanciation. » (Prestataire, EA2)

Le travail réalisé par l'accompagnement sur les contreparties à donner aux mécènes, sur le discours permet aux bénévoles, selon l'un d'eux, de mieux maîtriser la démarche de recherche de financement par mécénat qu'ils entreprennent. La maîtrise des possibles, la prise en main et la construction d'outils, la montée en compétence des bénévoles changent leur approche. « *On sait mieux se vendre* » nous dit le président.

Pour créer la motivation, il faut créer l'adhésion et cela passe par le respect du projet de la structure qui fait sens auprès des bénévoles de l'association. D'ailleurs, un bénévole ayant suivi la formation explique : *« On cherche de l'argent, mais aussi à faire connaître notre projet* ». La démarche est double, « *lors de notre rencontre avec les entreprises on doit atteindre les deux objectifs*. »

Le prestataire revendique également cet aspect dans l'accompagnement :

> *« C'est de la montée en compétence, c'est aussi être le caillou dans la chaussure, faire prendre conscience […] éveiller, formaliser, il y a un aspect révélateur […] l'important dans le DLA, c'est de conforter les gens dans la mission d'intérêt général qu'ils ont. […] Il faut conforter, la dynamique qu'ils portent. […] La professionnalisation est aussi au service de la démarche individuelle de s'investir. […] Le travail que l'on fait ensemble doit être inscrit dans le sens de ces valeurs-là. […] La dimension humaine doit ressortir, et pas simplement en termes d'argumentaires commerciaux, c'est aussi que ça fait résonance à l'identité. Le respect de la motivation des individus est important. »* (Prestataire, EA2)

Le DLA participe à renforcer la part d'engagement privé pour la réalisation de la mission de l'association.

Développer les ressources privées

Cette étude de cas est aussi intéressante en ce qui concerne les relations entre pouvoirs publics et la structure. Jusqu'à maintenant le département, principal financeur de la structure, semble absent de notre analyse. Si le CD ne va pas agir directement, il est pourtant présent en creux. Il convient maintenant de le faire apparaître. Comme l'explique un responsable bénévole de la structure :

> *« Le Conseil Départemental nous a demandé de doubler la structure de jour » par rapport au projet initial qui leur avait été soumis. […] « Le Conseil Départemental nous demande plutôt de baisser nos prix de journée. Sachant qu'ils ont des structures aussi, mais avec des prix de journée supérieurs au nôtre… [rire] mais ils nous demandent de baisser les nôtres [...] en se développant, on leur retire un petit problème, parce que si on ne se développe pas nous, il faudra qu'eux se développent. »* (Bénévole 2, EA2)

Lors de l'entretien avec le fonctionnaire, il acquiesce à ces remarques et explique :

> *« Le Conseil Départemental a les finances publiques qui sont celles que tout le monde connaît […] les finances publiques sont contraintes. »* (Fonctionnaire du Conseil Départemental)

Le fonctionnaire explique que le CD n'a pas les moyens de financer le projet de nouvel établissement, il se contentera d'assurer le projet en garantissant le financement des journées des personnes dans l'établissement futur. Cependant, il est intéressant de noter que le CD a demandé que l'association développe de l'accueil de jour non prévu dans le projet initial, car :

> *« La situation était un peu limite en termes de rentabilité. Au regard de la rentabilité du projet, augmenter le nombre de places c'est mieux. […] ça nous a semblé opportun d'avoir une structure qui accueille plus de personnes au regard de la demande sur le département. »* (Fonctionnaire du Conseil Départemental)

Pour répondre à la demande sociale sur le territoire, le Conseil Départemental va encourager indirectement la structure à développer ses recettes privées. Ainsi, le DLA va accompagner l'effectivité de la privatisation des ressources de la structure, l'amener à mobiliser davantage les bénévoles et lui permettre de répondre à la demande sociale.

b. Étude d'un réseau de santé : le gouvernement des associations : coopérer ou répondre au marché

L'association RS1 est une structure appartenant au secteur sanitaire et social, plus précisément c'est un réseau de santé[123] réalisant un appui aux parcours de santé de personnes atteintes d'une maladie grave. L'association et ses six salariés sont dirigés par une directrice. La structure est financée quasi-exclusivement (85-90 %) par l'Agence Régionale de la Santé (ARS) ; quelques financements sur projet et la vente de prestations de formation viennent compléter le budget. Globalement, les finances sont stables même si elles ne manquent pas de fluctuer selon les années.

[123] Les réseaux de santé sont des regroupements pluridisciplinaires de professionnels de santé (médecins, infirmières) et d'autres professionnels (travailleurs sociaux, personnel administratif, etc.).

Une Agence Régionale de la Santé (ARS) sous incertitude budgétaire.

La principale « tutelle » de RS1, l'ARS, est une institution récente née de la « modernisation » de l'État. Lors de l'entretien, le fonctionnaire de l'ARS revient sur la genèse de son institution et dévoile l'incertitude qui touche ses budgets :

> *« Les ARS sont nées en 2010 de la fusion des DRAS, des URCAM, d'un bout de la CRAMIF et des ARH. Des trucs de vieux dinosaures. C'était une réforme qui a été mise en place le 1er avril 2010, ce n'était pas une blague et on a fusionné tout ça. [...]*
>
> *Au jour d'aujourd'hui, on signe des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les réseaux de santé, avec une petite spécificité, c'est qu'il n'y a plus de "p" dans nos contrats… ils ne sont pas pluriannuel puisque le fonds d'intervention régional est annuel lui même, donc c'est difficile de prendre des engagements pluriannuels sur des fonds qui, pour nous, sont annuels. Donc en fait, on fait un contrat tous les ans et c'est un contrat national type, et ce qu'il est prévu c'est que l'on fasse des revues annuelles tous les ans. Donc on les rencontre tous les ans. Ça, c'est ce qui est prévu dans les textes, après concrètement, ici en délégation territoriale, on fait le suivi au quotidien des projets qui sont financés par l'ARS, donc on les rencontre à des fréquences variées selon leurs besoins, effectivement RS1 je les rencontre plutôt souvent. »* (Fonctionnaire, ARS)

Le gouvernement des réseaux de santé, de la création à la dynamique de regroupement

Après avoir incité la création de réseaux de santé dans les années 2000, l'ARS lance, à partir des années 2010, une politique de regroupement de ce type de structure. Lors de l'entretien, le fonctionnaire offre un regard synthétique et éclairant sur les aboutissements de la réforme.

> *« Nous notre besoin, c'est la politique de santé au niveau régional depuis la création de l'ARS, les réseaux de santé au départ… c'est compliqué il faut que je reparte à Mathusalem, en 2000 a été créé au*

sein des URCAM un fonds d'aide à la qualité des soins de ville. C'était une espèce de fonds, des appels aux professionnels de santé libéraux pour qu'ils fassent des projets de réorganisation de santé quels qu'ils soient. Il se trouve que de ce fonds on a vu émerger beaucoup de réseaux de santé. Sachant que réseau de santé en 2000 ce n'était pas la même définition qu'un réseau de santé aujourd'hui. Donc on a financé plein de projets et en fait on a financé des initiatives de terrain avec peu de cadres, donc on a eu plein de choses différentes, à des endroits différents. Des endroits où vous aviez des tissus de libéraux… il y a des endroits où ça a bien poussé, où il y avait plein d'engrais, d'autre où il n'y en avait pas du tout. Et dix ans après, en 2010 quand s'est créé l'ARS, on m'a demandé de faire un état des lieux. J'ai fait un état des lieux et je me suis aperçu qu'il y avait de l'herbe verte là, là rien. Bref, et on s'est dit, il faut réorganiser tout ça. On a mis en place une politique régionale, et un des éléments de cette politique, outre faire pousser des trucs là où il n'y en a pas, essayer de simplifier où il y a cinquante trucs, on s'est dit aussi tiens, tous ces réseaux s'adressent beaucoup au médecin traitant, qui dans les lois de santé, est le pivot de tout… et le pauvre médecin traitant se retrouve avec un réseau diabète, un réseau de soins palliatifs, cancéro, etc. il est complètement perdu et en plus il y a de moins en moins de médecins libéraux, il faut les soutenir, tout ça. Je vous la fais courte dans la réflexion. Et on s'est dit, il faudrait qu'on développe des réseaux qui fassent géronto, cancéro et soins palliatifs. [...] On s'est dit, c'est le médecin qui est pivot pour ça, la cancéro c'est plutôt des personnes âgées qui ont des cancers donc voilà, il y avait de la comorbidité... On a lancé une dynamique de regroupement sur la région. Aussi parce que l'on voulait réorganiser, parce que certains avaient des fonds importants, d'autres moins. Et sur le département, on n'avait pas de réseaux excédentaires, mais on souhaitait quand même lancer une dynamique allant en ce sens. […] J'avais déjà sollicité RS1 pour qu'ils se rapprochent d'un autre réseau situé sur le nord du département, ils ont travaillé un peu ensemble et puis on a abouti à un échec, et deux ans après, je les ai sollicités à nouveau pour qu'ils se rapprochent de RS2. » (Fonctionnaire, ARS)

La prescription du DLA par l'ARS

Si l'ARS peut financer des ingénieries sociales pour accompagner la mise en œuvre de ses demandes aux associations, les contraintes budgétaires qui ont touché cette institution ces dernières années ont réduit sa capacité dans ce domaine :

> *« Moi, à titre personnel, je ne connaissais pas du tout le DLA et il se trouve que j'ai recruté une chargé-e de mission qui avait travaillé à l'OGDPC [...] l'organisme de gestion de développement professionnel continu. [...] Cette chargée de mission-là connaissait le DLA et l'a beaucoup promu au niveau des réseaux de santé quand elle est arrivée. [...] Notre grosse difficulté c'est que, si l'on finance des équipes salariées, nous n'avons pas d'autres sous pour financer des ingénieries d'accompagnement. [...] Avant à l'ARS on pouvait financer des évaluations externes, on finançait en plus… on finançait des évaluations externes en se disant ça allait nous aider à voir si ça fonctionnait, tout ça avec le regard d'un tiers. Comme c'était sur des structures jeunes qui se mettaient en place, les consultants faisaient aussi de l'accompagnement. Ils disaient : « ce qui ne va pas, c'est ça et ça, et il faudrait faire ça ». Nous avons dû mettre fin à ces accompagnements, car les enveloppes se réduisent tous les ans depuis 2005. Du coup, il n'y a plus d'évaluation externe et presque plus d'ingénierie.*
>
> *Donc la chargée de mission me dit, « Tiens il existe un truc qui s'appelle le DLA, etc. » Je lui ai dit, « Vas-y », et elle a fait une tournée de tous les réseaux pour présenter le DLA, et la directrice de RS1 s'est saisie de cette opportunité. »* (Fonctionnaire, ARS)

La fonctionnaire de l'ARS n'avait pas connaissance du dispositif. Cela tient en grande partie au fait que son administration ne finance pas le DLA. N'ayant plus de crédit d'ingénierie, l'opportunité de faire profiter les réseaux de santé d'un DLA va être saisie par l'ARS, DLA qui va être utilisé comme un outil pour faire respecter les prescriptions.

Le recours au DLA

C'est dans un contexte très contraignant que RS1 a fait appel au DLA : le fonctionnaire de l'ARS explique avoir demandé le rapprochement des structures RS1 et RS2. Pour répondre à cette injonction, la directrice va se saisir de la proposition de DLA qui lui est offerte et se rapprocher de la structure RS2 pour réaliser un travail de préparation à la fusion.

> *« Il y avait des mutualisations de compétences à faire. [...] Et, si on présentait un projet bien ficelé à l'ARS, on pouvait fusionner avec le réseau RS2. Je les ai rencontrés, j'ai proposé au réseau qui était plutôt partant. […] J'ai mis beaucoup d'espoir dans ce DLA, car c'était un intermédiaire neutre, je trouvais ça intéressant. [...] On a fait un diagnostic DLA et on a obtenu un consultant pour faire un rapprochement entre les deux réseaux. On ne savait pas si ça serait une fusion, une mutualisation, l'idée était que le DLA nous donne des pistes. […] Le DLA a choisi un prestataire. […] Le consultant est venu et il a travaillé à mettre à jour les différences d'approches de travail entre les deux réseaux. Pendant tout l'été le consultant nous a fait travailler et en septembre l'autre structure a dit « non », ils ne voulaient pas mutualiser. [...] Le DLA a permis de montrer [à l'ARS] que le rapprochement entre nos structures était impossible, il y avait trop de différences culturelles. […] On avait fait un tableau sur ce qui était acceptable ou non, on avait joué le jeu à fond. On a fait des propositions de collaboration, de partage de locaux, de savoir-faire professionnel… et en fait, quand on s'est revu en septembre, l'autre réseau disait non à tout. Le DLA a servi à démontrer qu'on ne pouvait pas le faire. [...] La neutralité du consultant a été très utile, ça a montré de manière objective le problème de culture, que l'on n'avait pas du tout la même vision de ce qu'est un réseau de santé : d'un côté une vision très médicalo-centrée, et chez nous plus patient-centrée et plus territoriale. [...] Le rapport a été rendu en disant que l'autre réseau avait demandé à arrêter […] on a alerté l'ARS, on leur a donné le rapport. »* (Directrice, RS1)

Le DLA sert à la structure pour montrer sa « bonne volonté » à se plier aux attentes de sa « tutelle ». L'accompagnement permet ainsi à la structure de se « labelliser », certifier à sa « tutelle » qu'elle est de « bonne volonté ».

Échec de l'injonction à la fusion

Selon la fonctionnaire de l'ARS qui avait explicitement demandé un rapprochement de ces deux réseaux de santé, l'échec n'est pas totalement une surprise. Il tient à plusieurs éléments : la personnalité des directeurs, les différences de pratiques professionnelles mais aussi au fait que les structures sont aussi le résultat d'initiatives bénévoles où les créateurs sont encore souvent les président-e-s :

> *« J'avais cru que le rapprochement pourrait se faire [...] l'accompagnement, ça écrit par un tiers les choses. La possibilité d'un échec, je l'envisageais, et en même temps j'avais de l'espoir, je m'étais dit qu'ils étaient complémentaires, qu'un rapprochement pourrait naître de l'accompagnement […] en même temps j'avais conscience des modes de gestion différents. […]*
>
> *L'ARS oblige parfois les réseaux à s'entendre, mais au final, partout les réseaux ne s'entendent pas, car ils ont chacun leur petit village gaulois et ils n'ont aucune envie de perdre la chefferie. [...] C'est leur bébé, ils n'ont pas envie de disparaître et les accompagnements, partout, pas juste avec ce DLA, aboutissent à un échec. Pour résoudre le problème, au niveau régional ils ont fait des appels à projets. Sur tel territoire, on lance un appel à projets pour un réseau de santé trithématique. Postule qui veut. Chacun postule tout seul, ou les deux qui s'entendent bien postulent et les autres postulent tous seuls… et on en choisit un qui fera les trois thématiques. »* (Fonctionnaire, ARS)

L'échec du DLA n'est pas une surprise pour le fonctionnaire de l'ARS. Cette partie d'entretien nous montre bien que le DLA, ou plus largement l'accompagnement, n'est qu'un « petit » outil, un *soft power*. La régulation passe davantage par une réglementation incitative passant plus particulièrement par des opportunités financières.

Réussite du DLA : la labellisation

Suite à l'échec du rapprochement avec RS2, le travail réalisé par RS1 dans le cadre du DLA a été recyclé. La directrice a profité de l'accompagnement pour formaliser la proposition d'un nouveau volet à son activité. Activité que l'ARS n'envisageait pas pour cette structure :

> *« La nécessité d'un volet [de ce type], on avait pensé que ça serait utile, mais on n'avait pas pensé que ça serait cette structure qui le porte. On s'était dit qu'il fallait peut-être créer quelque chose ex nihilo. »* (Fonctionnaire, ARS)

La directrice explique :

> *« L'ARS a vraiment pris en compte les résultats du rapport. […] Si aujourd'hui ils me permettent de développer mon activité [...] c'est qu'ils soutiennent notre projet, notre manière de travailler : un accompagnement des patients hors les murs, une vision non médicocentrée. […] Je pense que le travail avec le DLA nous a confortés dans notre manière de travailler et nous a renforcés vis-à-vis de l'ARS. Mais ce que l'on fait c'est aussi ce que l'on nous demande aujourd'hui, dans le rapport Corbier et dans la loi santé-territoire… c'est de mutualiser les compétences, articuler psychosocial et médical, arrêter de saucissonner le malade. C'est dans l'air du temps. [...] Le DLA n'a pas agi sur le projet politique et associatif puisqu'on l'avait, il n'a pas agi sur notre gestion, il n'a pas aidé sur des logistiques puisqu'on fonctionne bien déjà. […] Mais on ne fait rien d'original, j'ai lu le programme régional de santé et on le met en œuvre. J'ai fait un travail pour que l'on entre dans les cases : une médecine hors les murs, mettre les patients au cœur du territoire [...] On savait ce que l'on demandait au DLA. »* (Directrice, RS1)

Les réseaux de santé, essentiellement financés par l'ARS, sont fortement dépendants de ses financements et de ses orientations. Dans le cas que nous avons vu, l'ARS prescrit une fusion à la structure RS1 et invite la structure à mobiliser le DLA. Mais finalement le projet de fusion va échouer et permettre

à RS1 de se « certifier » comme étant de « bonne volonté » et de légitimer le projet de développement alternatif qu'a la directrice pour sa structure. L'accompagnement tient alors davantage un rôle d'évaluation de la structure et de ses projets par la tutelle : l'apport de cette expertise va impacter l'avis qu'a la fonctionnaire de l'ARS sur la structure. Le DLA sert ici moins d'outil de direction que de décision.

Au-delà de ces remarques, cette étude révèle que l'ARS est prise dans de profondes mutations, au moins depuis les années 2000, et voit son budget se resserrer. Cette dynamique entraîne le développement de l'incertitude et des contraintes budgétaires avec les associations-réseaux de santé. Parallèlement, l'ARS impulse la mise en œuvre de la rationalisation de l'offre des réseaux de santé sur son territoire. L'étude nous montre que, malgré les injonctions faites par l'État aux associations, nous sommes ici face à un exemple de gouvernementalité des associations par l'ARS : ici, la directrice mobilise le DLA, essaye de s'arranger avec les contraintes imposées par sa tutelle. L'État joue dans ces deux cas un rôle de créateur de normes, définit l'environnement dans lequel doivent s'inscrire les entreprises associatives. Ainsi, contrairement à ce qu'écrivent Pierre Alphandéry et Agnès Fortier (2015), si avec « l'intégration des associations dans le champ de la commande publique […] ce sont désormais les pouvoirs publics qui définissent les besoins et le contenu de la prestation et non plus les associations qui sont à l'initiative des projets », malgré cet environnement contraignant, celles-ci ne voient pas annihilée toute leur capacité de négociation.

3. Une entreprise associative marchande : injonctions différenciées

La dernière étude de cas a été effectuée sur une association bénéficiaire d'un DLA appartenant au secteur de la culture. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ce secteur est plus fréquemment investi par les collectivités locales, ce qui s'explique par la grande fréquence de leurs relations – observables à travers les statistiques de Viviane Tchernonog mais également à partir des données tirées du DLA.

La structure qui va nous intéresser est une association culturelle labellisée « Scène de musiques actuelles » (SMAC) : son activité principale est la

gestion d'un lieu musical. Cette association située en milieu péri-urbain et répondant à l'idéal-type des « entreprises associatives marchandes » (Hély, 2009) a été créée en 2006. Composée d'une quarantaine de bénévoles et de trois salariés, elle est marquée par une identité « alternative » – leur logo faisant référence à la culture « punk-rock ».

L'analyse qui va suivre s'appuie sur des entretiens réalisés avec le directeur de la structure, le chargé de mission et le prestataire DLA, le responsable du réseau auquel adhère la structure, un fonctionnaire du service culture du Conseil Départemental. Nous avons également eu accès aux documents produits lors de l'accompagnement DLA et à des documents internes à la structure.

Avant de commencer *stricto sensu* l'étude de cas, il nous semble nécessaire de faire appel aux travaux en sociologie qui se sont intéressés à ce type de lieu, dont l'histoire remonte aux années 1980 (Guibert, 2006 ; Gauthier, 2009).

Sociologie des SMAC

Les SMAC ont pour ancêtres des lieux « alternatifs », musicaux et culturels issus de dynamiques associatives et bénévoles. On y retrouve en particulier la pratique du rock. Repérés comme des espaces importants pour la jeunesse, ils se « sont vu proposer, afin d'améliorer les conditions d'accueil, des aides à l'investissement, qui furent bientôt transformées en aides pérennes au fonctionnement. » (Guibert & Eynaud, 2012) À partir des années 1990, les pouvoirs publics, et en particulier l'État, vont participer à la structuration de ces associations. Les pouvoirs publics vont progressivement reconnaître ces associations et leur projet culturel. Elles seront soutenues au titre de la politique de la jeunesse, de la ville, puis progressivement au titre de la politique culturelle. L'intérêt de l'État va notamment être consacré par la création du label SMAC en 1996 (Guibert, 2006).

Cette reconnaissance, mais aussi le soutien apporté en termes de subventions au secteur ne va pas être neutre. Pour Guibert (2006) les mesures vont modifier le champ des musiques actuelles. Après une « période de fonctionnement précaire, où le « système D » était souvent la règle, les lieux

de diffusion et d'accompagnement que constituent les SMAC ont mis à profit les aides publiques pour créer des emplois. Les associations profitent des contrats aidés, et en 1998 les « emplois-jeunes » constitueront en moyenne plus du tiers des équipes (Guibert, 2006, p.277). Cependant, ceux-ci restent très précaires.

Si l'État apporte un soutien grandissant, c'est aussi le cas des collectivités locales. À ce propos, Arthur Gautier (2009) écrit : « force est de constater l'autonomie qu'ont gagnée les maires et la participation croissante des villes au financement de la culture. Cette « municipalisation » se traduit non seulement par une forte augmentation des budgets mais aussi par l'institutionnalisation de véritables politiques culturelles municipales ». Les conventions SMAC vont venir formaliser cet engagement municipal en unissant l'État, les collectivités territoriales et les associations chargées de conduire le projet.

Ce soutien grandissant des pouvoirs publics va pousser les associations à tendre vers un plus grand respect de la législation, par exemple en contractualisant les relations entre artistes et organisateurs de concert. « Les aides vont servir à ces associations à « rentrer dans les clous », aussi bien du point de vue du droit du travail (cotisations Assedic et protection sociale) que du droit de la propriété intellectuelle (Sacem), des conditions de sécurité (lieux habilités à recevoir du public), des volumes sonores (protection du public à l'intérieur, respect du voisinage à l'extérieur) ou de la solidarité professionnelle de la filière (taxe fiscale sur les spectacles) » (Guibert & Eynaud, 2012).
Ces mutations salariales et réglementaires vont avoir pour impact une augmentation des coûts, mais aussi des effectifs salariés. Au cours des quinze dernières années, les lieux vont diversifier leurs activités et vont aussi être marqués par une « inflation des jauges ». Comme l'expliquent Gérome Guibert et Philippe Eynaud, « l'une des principales raisons est que les lieux associatifs de musiques actuelles cherchent à obtenir une taille critique leur permettant à la fois d'influer sur les conditions posées par les producteurs dans la vente des spectacles et d'augmenter leurs ressources (en faisant croître la billetterie, mais aussi en se faisant reconnaître de l'État, qui favorise l'aide aux lieux « structurants »). »

Pour Gérome Guibert et Philipe Eynaud (2012), les lieux de musiques actuelles sont donc « pris en étau » entre leur vocation, le sens de leur action d'une part et leurs contraintes budgétaires d'autre part. Ces auteurs parlent alors « d'économie hybride » pour qualifier le modèle économique de ces structures : elles bénéficient de l'action de bénévoles, ce qui justifie leur statut associatif, elles sont inscrites sur leur territoire et sont subventionnées à ce titre et elles génèrent un autofinancement – au moins supérieur à 30 %, condition nécessaire pour être conventionnées par l'État.

Problématique de la structure

La structure va faire appel au DLA pour l'aider à faire face à plusieurs attentes. La principale préoccupation que pointe le directeur est la question de l'emploi. Il explique avoir fait appel au DLA, que lui avait fait découvrir son réseau associatif, afin de « trouver une solution pour pérenniser l'emploi ». La structure emploie trois salariés, tous sous contrat aidé ; le directeur bénéficie d'un contrat aidé de la Région et cette aide financière arrive à terme. Il s'interroge :

> *« Les aides des emplois aidés vont disparaître. Est-ce qu'il n'y a pas moyen de poursuivre les postes ? Voilà la problématique. […] Comment on travaille tous ensemble à développer le projet pour trouver un modèle économique ».* (Directeur)

Pour la réalisation de l'accompagnement, c'est le directeur qui va proposer l'intervenant au DLA. Ce choix sera accepté par le chargé-e de mission DLA : le consultant était un ancien professionnel du secteur, connaissant bien le territoire et recommandé par le réseau culturel à laquelle la structure appartient. Celui-ci va réaliser un accompagnement de quatre jours enregistré comme relevant de l'« élaboration d'un plan stratégique » et référencé dans la case « projet de la structure ».

L'étude de l'accompagnement DLA révèle que celui-ci va aider l'association à se structurer, s'organiser, développer des outils de gestion et les utiliser. Le consultant va aussi faire travailler l'ensemble des membres (salariés, bénévoles, services civiques, stagiaires) sur le projet associatif.

La relation avec les collectivités locales

Si les questions de l'organisation et du projet étaient au cœur de l'accompagnement, celui-ci vise également à consolider les relations avec les partenaires publics.

Suite aux élections municipales de mars 2014, « la ville a changé d'étiquette » explique le directeur et les relations se sont dégradées[124]. La subvention qui leur était attribuée a été réduite et l'association s'inquiète d'une potentielle remise en cause de la mise à disposition de leurs locaux.
Au-delà de cette problématique conjoncturelle, la direction juge sa structure peu subventionnée comparativement aux autres structures du département. Dans cette structure, au cours des années 2011 à 2014, le budget de plus de 100 000 euros (hors lieu mis à disposition par la Ville). Le chiffre d'affaires représente plus de 60 % du budget, les aides à l'emploi entre 10 et 15 % et les autres subventions entre 20 et 30 %.

Le consultant militant

Le consultant, sur cette situation, va porter une rhétorique politique. Cet ancien professionnel du secteur, des SMAC, de l'organisation du travail et de leur modèle économique maîtrise également les enjeux de leur relation aux pouvoirs publics. À cette position d'expert s'ajoute une autre dimension, il se présente comme « militant » – « *La MAIF ils sont assureur militant, moi je suis consultant militant* » – et tourne ses revendications essentiellement à destination des pouvoirs publics. À propos du DLA il explique :

> *« Un point négatif extrêmement important, aujourd'hui c'est devenu un sport national, tous les appels à prestataire du DLA qui portent sur la question d'économie des structures nous appellent à réinterroger, réinventer, on trouve tous les mots, le fameux « modèle économique ». Il faut trouver de nouvelles sources de financement, accompagner la structure dans la recherche de financements privés, etc. Et là j'arrive*

[124] En raison de ces mauvaises relations, le directeur a explicitement demandé qu'aucun entretien ne soit réalisé avec la mairie. Ce qui a été respecté et ne limite en rien l'analyse suivante.

avec mes gros sabots en disant : « cette structure a tel modèle économique, si vous voulez je peux aider la structure à faire quelques ajustements, mais maintenant en ayant une connaissance de ce type de structure et avec le cahier des charges que vous avez fourni… c'est une supercherie que de dire que l'on va modifier le modèle économique de la structure sans altérer son projet. » Donc je suis un peu provocateur dans ce type de cas, où je dis, le modèle économique on va l'ajuster : il y a moins d'argent public, on peut travailler sur l'autofinancement, mais ça va être de l'ordre de 2-5 %. C'est de l'ajustement, on ne change pas le modèle économique. » (Consultant)

Lors de l'entretien, il explique que le travail qu'il réalise lors des accompagnements DLA consiste à interroger la « dimension d'intérêt général » de la structure, à la positionner par rapport à ses pairs, à comparer le modèle économique de la structure avec les autres SMAC. Enfin, il met aussi en parallèle l'investissement public, qu'il juge minime, en direction des musiques actuelles comparées aux autres structures culturelles

« Je vais positionner la structure par rapport à ses pairs. Une structure à qui il manque 10 000 euros, on lui donnerait 10 000 euros d'argent public qu'ils feraient la fête pendant trois jours. Mais à côté le théâtre municipal coûte 1,5 million ou la scène nationale qui est à dix bornes engloutit quatre ou cinq millions d'euros de fonctionnement à l'année… Mon travail est de les aider à se positionner par rapport à eux. Après, il y a une dimension militante que je donne aux structures accompagnées : l'argument de la raréfaction de l'argent public c'est une sorte de propagande, de dogme, mais en fait l'argent public il y en a toujours. C'est souvent la façon de maquiller des choix politiques qui ne sont pas assumés. […] L'important c'est de mettre les élus face aux choix politiques, et malheureusement souvent, les choix politiques ne vont pas vers la petite association mal comprise qui développe un festival. […] Parce que les élus ont une image du rock […] comme adossé à un pan industriel […] et les élus peuvent se dire : « la musique il y en a partout, il y en a à la télé, à la radio, les gens veulent aller voir Beyoncé au stade de France. Et, peut-être que dans le cadre de ma

politique culturelle, je peux affréter un car qui les y emmènerait. » Jamais de la vie, le maire, les élus de l'agglomération ou les techniciens [...] se disent : « ce qui fait vivre mon territoire c'est cette diversité d'initiatives, c'est les petites associations » […] c'est un paradoxe : tu entends que les associations sont vitales pour le vivre ensemble, mais d'un autre côté ils vont dire qu'ils arrêtent le saupoudrage, alors qu'il est vital dans le modèle économique des petites associations. » (Consultant)

Le consultant porte un discours de défense des *outsiders* de la culture face à la double difficulté que représentent les choix politiques marqués par la rigueur et une préférence des politiques publiques pour la culture dominante. Au-delà de cette présentation des « inégalités culturelles », le document faisant le bilan de l'accompagnement ainsi que la réunion de rendu avec les financeurs seront l'occasion pour l'association de défendre cette position et de réclamer davantage de soutien.

Habillage

Pour appuyer cette stratégie, l'ensemble du travail réalisé par l'association ne figurera pas dans le compte rendu présenté. Certains documents restent confidentiels, seulement accessibles aux membres, d'autres rendus publics sont « habillés ».

« Quand on formalise le projet artistique et culturel que l'on restituera aux partenaires publics dont ils dépendent […] il y a une couche stratégique […] on met des mots « check bonus ». […] Vous connaissez Franck Lepage ? Quand tu dis « Monsieur le maire, notre projet c'est que les jeunes soient heureux cet été », tu as zéro subvention. Par contre, si tu dis, « Monsieur le maire, nous vous proposons un projet articulé en son cœur qui contribuera à la mixité socio-générationnelle », hop ! Tu as 10 000 euros de subventions. » (Consultant)

Le rendu du DLA vise en visibilité et labellisation

Le rendu du DLA va faire l'objet d'une réunion avec les partenaires publics et du rendu d'un document. Dans ce document qui fait près de 80 pages et qui est présenté comme un « référentiel commun et exhaustif de la structure », nous trouvons plusieurs éléments. Tout d'abord la structure et ses membres (salariés et bénévoles) sont présentés. Le document met ensuite l'accent sur la plus-value qu'apporte la structure et son projet au territoire mais aussi son bilan et ses performances comparativement aux autres structures du territoire régional. Puis sont présentés la déclinaison opérationnelle, la gestion du projet et les sites d'activités de l'association. Le document donne à voir l'ensemble de l'organisation de la structure : la formalisation du « projet associatif, artistique et culturel », « la construction de plusieurs organigrammes (actuel et projections) et des profils de postes », « la construction d'un budget "miroir" du projet permettant de mieux appréhender, comprendre et démontrer le modèle économique de la structure », la « Construction du budget pluriannuel 2013-2017 », etc. Concrètement l'association visibilise son travail aux yeux de ses partenaires, sans manquer de l'habiller.

Le DLA comme alignement sur les attentes des pouvoirs publics.

Au-delà de la visibilisation, l'accompagnement DLA fait aussi bouger les pratiques : nous l'avons vu, le DLA participe à structurer l'organisation du travail, clarifier le projet, etc.

> *« Le DLA a permis à l'association de clarifier, de formaliser leur projet associatif pour qu'ils soient en capacité de dire comment leur projet participe à l'intérêt général et donc comment ils justifient leur demande d'argent public. [...] ça leur demande d'être carrés. Par exemple, s'ils demandent de l'argent public, ils doivent être plus vigilants par rapport aux problèmes de nuisances sonores avec le voisinage, améliorer la sécurité lors des concerts.* » (Salarié du réseau culturel)

Le DLA pousse l'association à s'aligner sur les attentes des pouvoirs publics, en l'occurrence ici de la commune et du Conseil Départemental. Mais les

transformations qui touchent les associations ont-elles un impact sur ces pouvoirs publics ?

L'alternance politique n'a pas été neutre pour l'association, puisque la nouvelle municipalité décide de baisser la subvention municipale. Conventionné par le Conseil Départemental, ce dernier va intervenir pour l'année 2015 afin de compenser, selon le directeur, « la faiblesse de la subvention municipale ». Le fonctionnaire du conseil départemental explique :

> *« Pour une association, [faire un DLA], c'est une preuve de responsabilisation. D'une c'est une association qui est capable de regarder son activité, d'accepter une analyse externe, ce qui n'est pas rien, d'accepter de déconstruire et d'accepter de construire autrement. […] c'est vraiment une preuve de maturité qui doit être à mon avis assez rare. […] Le DLA suppose que les gens acceptent d'ouvrir leur porte.*
>
> *Je suis inquiète pour l'association, ça m'ennuie ce qui se passe, au sens où c'est une structure où ils sont bons, ils sont dynamiques, ils donnent à 400 %. On n'a pas affaire à des illuminés, ils connaissent la conduite de projet, ont plein de compétences. Et c'est une structure fragile, avec trois postes, de toute manière ce n'est pas suffisant pour assumer l'activité comme ils souhaiteraient la conduire, mais nous, nous sommes au maximum de ce que nous pouvons faire. »*
> (Fonctionnaire du CD, service culture)

La subvention accordée par le CD n'est pas un chiffre absolu, mais une part du budget global annuel de la structure (entre 10 et 20 %) : ainsi, lorsque l'un des financeurs baisse ou que le chiffre d'affaires baisse, mécaniquement le montant qu'attribue le Conseil Départemental baisse également.

> *« Ce n'est pas anodin d'être un département. On peut être incitatif, néanmoins on n'est pas l'échelon de référence. L'échelon de référence c'est souvent la commune ou l'intercommunalité. Et si on prend le territoire de l'association, c'est en partie la commune et en partie l'intercommunalité, puisque les équipements ont été transférés à*

l'intercommunalité, mais les associations restent soutenues par les communes. […] On a des structures sur paliers différents. […] On a été confirmés à la restitution […] l'ingénieuse idée est d'avoir pris un prestataire qui connaissait bien le domaine et a fait un travail remarquable […] le document est complet, sur la zone d'influence, le public, et donne une cartographie précise de ce que la structure propose. C'était vraiment bien fait et intéressant. […] c'est le directeur qui a fait la présentation. Il y avait la Ville, France Active, le DLA, le département, le réseau des musiques actuelles. […] Nous on intervient en deuxième ou troisième niveau. L'association est soutenue par le département depuis longtemps, après la difficulté à l'endroit où nous sommes, c'est à quel moment on fait ingérence dans les affaires de la commune ? Il y a un principe de subsidiarité, qui est constitutionnel. Lors de la réunion, on n'a pas masqué le fait que l'association faisait un travail remarquable. Maintenant, jusqu'où on va pour… où commence et où s'arrête notre action. Car ensuite la commune est souveraine et là, pour le coup, le travail qui a été fourni par le DLA pouvait être une façon de neutraliser la relation entre l'association et la commune. Ça pouvait permettre à la commune de se saisir de l'enjeu territorial plutôt que de qui ils sont… »
(Fonctionnaire du CD, service culture)

Le fonctionnaire du CD est bien conscient des difficultés entre l'association et la nouvelle municipalité. Ce que permet de voir cet entretien, c'est la reconnaissance différenciée de « l'utilité sociale » portée par une structure. Le retrait du soutien public tient ici à un choix politique. Celui-ci a également un effet systémique, puisqu'une baisse de subvention entraîne forcement la baisse du soutien du Conseil Départemental. Qui plus est l'incertitude de l'environnement de l'association est également renforcée par le fonctionnement budgétaire du Conseil Départemental :

« Après la crise, depuis deux ans nos budgets sont annuels. Sauf pour les conventions pluriannuelles anciennes. Mais de toute façon, c'est ce que l'on dit à tous les porteurs de projet, c'est que même si les conventions sont pluriannuelles quoi qu'il en soit, elles doivent respecter l'annualité du budget, et les conventions feront de toute

façon l'objet d'un avenant annuel. Les conventions ne sont pas signées pour trois ans avec une continuité sur trois ans. Dans la convention, on doit faire référence à l'annualité du budget. » (Fonctionnaire du CD, service culture)

Ici les logiques électorales et budgétaires semblent s'imposer à l'association.

IV. Enseignements des études de cas : la fabrique publique de l'environnement associatif

À travers ces études de cas, il ne s'agissait pas de regarder ce qu'elles nous apprennent du DLA ou encore de son impact sur les associations. Il s'agit ici de regarder ce que nous enseignent ces études de cas sur les pouvoirs publics pris dans leurs relations avec le DLA et les associations. Dans la première partie de la thèse, nous avons déjà étudié le rôle des chargé-e-s de mission, des consultants à l'interface entre associations et pouvoirs publics. Nous avons également déjà vu comment les associations pouvaient se saisir du DLA et comment son intervention n'était finalement pas neutre. Que nous enseignent ces études de cas sur la mutation des pouvoirs publics ?

1. La puissance publique morcelée

Tout d'abord ces études de cas montrent que les pouvoirs publics sont multiples, différenciés, ont des logiques différentes, parfois contradictoires, qui peuvent s'opposer, s'affronter à travers les associations et cela même au sein de l'État.

Vu des associations, la décentralisation a offert une multiplication des guichets et des sources de financements, d'opportunités : c'est par exemple le cas pour la structure de l'IAE qui profite du soutien des collectivités locales ou encore de la SMAC. Mais la multiplication des sources de financements semble être autant une opportunité qu'un saupoudrage, une bureaucratisation (Hibou, 2012), une complexification participant au développement d'un certain fardeau administratif pour les associations. L'image de « mille-feuille

territorial », cible du « choc de simplification »[125], est particulièrement parlante dans le cas de la structure de l'IAE. Cette structure qui tire une grande partie de son budget de son activité sur les marchés – publics et privés- profite également de financements de quasiment tous les niveaux territoriaux (État, Région, Département, Communauté d'Agglomération, Villes) : chacun étant nécessaire pour la bonne réalisation de l'action.

De la multiplicité des pouvoirs publics découle une multiplicité des configurations des rapports avec les pouvoirs publics. Dans l'étude de cas de la structure de l'IAE, l'État est central mais obligé de composer avec les collectivités locales. Nous observons que la DIRECCTE s'inscrit dans une logique budgétaire contrainte et « État animateur » (Donzelot & Estèbe, 1994), le service en charge de l'IAE au Conseil Départemental : ce dernier s'alignant sur la logique étatique. De son côté, la Ville semble davantage défendre le projet social de la structure, y trouvant un intérêt d'insertion par l'emploi des personnes de son territoire. La réunion de rendu du DLA est alors intéressante en ce qu'elle montre la composition qui s'opère entre les différents pouvoirs publics mais aussi les acteurs privés comme la banque, ou encore la première concernée, l'association.

La situation est différente dans le cas de la structure du secteur sanitaire et social (EA1) : l'État n'intervient pas directement, ne porte pas la politique publique et joue alors uniquement un rôle réglementaire. C'est le département qui, bien que peu visible dans l'étude de cas, détermine l'environnement structurant de l'association.

Enfin, la situation est encore différente en ce qui concerne la SMAC. Dans ce cas, l'État laisse aux collectivités le soin de définir leur soutien en fonction de leurs priorités. L'État, ainsi que la Région, soutiennent bien l'association par le biais de contrats aidés mais la règle de la subsidiarité fait que c'est ici la Ville qui est déterminante dans son soutien : celui-ci détermine automatiquement celui du département puisque le département offre un soutien proportionnel au budget de l'association, grandement déterminé par

[125] Le 28 mars 2013, le président de la République François Hollande annonçait aux Français un « choc de simplification ». Un chantier qu'il engageait dès le 14 mai, lors d'une première réunion sur la simplification des normes et des procédures administratives, mobilisant les membres du Gouvernement. Le 17 juillet 2013, le Gouvernement dévoilait les 200 mesures de son programme de simplification destinées à simplifier la vie quotidienne des Français et des entreprises, mais aussi l'administration.

le soutien municipal. Cet exemple nous intéresse aussi parce qu'il montre que les associations se heurtent aux fluctuations politiques, notamment celles déterminées par l'agenda électoral.

Ces études de cas montrent aussi que l'ensemble des pouvoirs publics sont marqués par des contraintes budgétaires. Mais au-delà de ce truisme, lors des entretiens, les représentants des pouvoirs publics évoquent l'incertitude qui pèse sur leurs budgets et par ricochet sur les associations. Les contrats « pluriannuels » signés avec les associations n'en ont que le nom et sont dans les faits « annuels ». Les fonctionnaires témoignent également de l'incertitude concernant leur budget à venir, souvent même de l'année en cours.
Paradoxalement, malgré la fabrication publique d'un environnement incertain pour les associations, les pouvoirs publics leur enjoignent de se projeter, d'avancer des budgets prévisionnels équilibrés.

2. Faire autant ou mieux avec moins ou en recourant au privé.

Les contraintes et les incertitudes budgétaires observées dans les études de cas offrent à voir un autre aspect : concrètement, même si c'est parfois indirectement, les contraintes poussent les associations à être autant, sinon plus performantes, à aller sur le marché et à la recherche de ressources « privées ». C'est l'occasion pour nous de souligner les différentes tonalités de la privatisation des ressources associatives.

Tout d'abord, nous pouvons repérer le phénomène décrit par Viviane Tchernonog (2013) de passage de la subvention au marché public. Nous l'observons par exemple dans le cas de la structure de l'IAE (EA1). Si le soutien en termes de subventions publiques est dans ce cas plafonné, la structure va investir le marché, notamment public – bailleurs sociaux par exemple – pour tenter d'équilibrer son modèle économique. Le budget contraint des pouvoirs publics pousse indirectement la structure à être plus performante : une tension naît alors entre l'enjeu de performance et son objet social, qui est de faire de l'insertion de personnes éloignées de l'emploi. Le risque étant que l'association prenne des personnes moins éloignées de l'emploi, plus faciles à insérer et plus productives pour répondre aux

exigences de performance économique de cette structure s'inscrivant dans les politiques publiques d'insertion, ces politiques elles-mêmes poussant la structure à diversifier ses ressources et donc ses activités et développer ses ressources issues du marché.

La SMAC étudiée se retrouve dans une situation similaire, la structure est poussée sur le marché – ici essentiellement privé - à développer ses relations marchandes. Mais dans ce cas, il s'agit moins d'une transformation des subventions en marchés publics que d'un relatif retrait des ressources publiques, confirmant la structure dans le développement de son modèle économique « hybride », recourant largement aux ressources commerciales – ici privées.

Les contraintes budgétaires s'expriment autrement dans le cas de la structure EA2 du secteur sanitaire et social. Alors que la demande sociale sur le territoire nécessiterait une nouvelle offre, le Conseil Départemental ne peut y répondre, contraint par son budget, par le biais de ses structures publiques. Pour répondre à la demande sociale sur le territoire, le Conseil Départemental va encourager indirectement la structure à développer ses recettes privées. Ainsi, le DLA va accompagner l'effectivité de la privatisation des ressources de la structure. L'association est incitée à trouver des solutions, à mobiliser de l'argent privé, pour investir dans la création d'un nouveau lieu d'accueil et ainsi répondre à la demande sociale. Tout se passe comme si l'association était un moyen pour l'administration d'agir à moindre coût (Négrin, 1977 ; 1980). Comme explique Jean-Paul Négrin, les associations sont un moyen pour l'administration d'avoir le concours de la générosité publique, facilitent la concertation, la participation des citoyens. Dans ce cas, l'association est utile à l'administration publique en ce qu'elle permet de mobiliser des ressources privées. Qui plus est, il est notable que dans l'association ce ne sont pas les salariés qui prennent en charge cette tâche, mais bien les bénévoles qui vont apprendre à « vendre » leur association, à valoriser son utilité sociale.

Sur ce dernier point, il est intéressant de faire le parallèle avec le Royaume-Uni et plus précisément de s'intéresser au projet politique que les

conservateurs au pouvoir ont appelé *Big Society*. Pour Stephen Bach (2012), la *Big Society* est différente des coupes que le gouvernement de Margaret Thatcher avait réalisées dans les services publics. Si, comme auparavant, l'externalisation des services publics aux associations est présentée comme une solution pour la réduction des déficits, l'accent est aussi mis sur le volontariat comme moyen le plus rentable et centré sur l'utilisateur pour fournir des services publics. Pour Stephen Bach et Ian Kessler (2011 ; 2012), la *Big Society* est une tentative de concilier réduction des déficits publics et attentes des citoyens en termes de service public.

Si en France, le projet politique de *Big Society* n'a pas été invoqué comme tel, nous pouvons observer une dynamique comparable. En France Viviane Tchernonog (2013) observe une progression importante de la part des bénévoles entre 2006 et 2011. Dans les associations employeuses, la part du volume de travail bénévole passe de 22,8 % à 27,1 %, et augmente de 38,2 % sur la période (contre 9,8 % dans les associations sans salarié-e). Ainsi, l'accroissement du volume de travail bénévole est rapide, davantage que dans les associations sans salarié-e. Pour Viviane Tchernonog (2013), ce résultat suggère que, « confrontées à un environnement économique dégradé et à des contraintes financières croissantes qui font obstacle à l'embauche de personnels salariés, les associations employeuses ont pu chercher dans une plus grande mobilisation des bénévoles un moyen de faire face à leurs besoins ». Qui plus est, l'étude de Viviane Tchernonog (2013, p. 63) montre un transfert « assez net du volume de bénévolat qui s'opère au profit des associations employeuses et au détriment de celles sans salariés ». Tout pousse à croire que les pouvoirs publics participent à la création d'une quatrième fonction publique (Hély, 2009), aux salariés précarisés et reposant sur une part croissante de travail bénévole.

3. Unité d'horizon : *market bureaucracy*

Face au morcellement des pouvoirs publics, aux contraintes budgétaires et aux incertitudes, les associations sont amenées à aller sur le marché, qu'il soit public ou privé. Cette dynamique de *marketization* (Salamon 1993 ; 1997) semble être l'unité d'horizon des associations que nous avons étudiées.

La transformation des relations entre pouvoirs publics et associations amène ces dernières à être davantage « génératrices de résultats » (Chauvière, 2010). Tout semble déboucher sur le développement de la « culture de contrat », une approche qualifiée par Cunningham (2008) et Hemmings (2011) de *business-like approach to management*. L'accent serait continuellement mis sur l'efficacité *asking « more for less » from providers* (Davies, 2011) et cela va notamment se décliner dans la gestion de l'association.

Finalement, tout se passe comme si le DLA accompagnait les associations à composer avec les différentes logiques publiques, à s'adapter aux contraintes environnementales que participent largement à créer les pouvoirs publics et préparait ainsi la privatisation de leurs ressources. Pour décrire cette situation où les associations sont « mises sur le marché » par les pouvoirs publics, nous pouvons reprendre le terme de « *market bureaucracy* » (Cunningham & James, 2014 ; Considine & Lewis, 2003; Sako, 1992). Cette notion permet de souligner le rôle des autorités dans la production de l'environnement associatif, dans la construction d'une relation marchande avec les associations.

Encadré : L'exemple du Canada

La comparaison avec le Canada des années 1990 nous semble intéressante. Confronté à des niveaux d'endettement important, le gouvernement canadien a imposé des coupes sombres dans les dépenses à destination du monde associatif. Même si comme le souligne Deena Withe (2012) les effets ont été géographiquement inégaux dans ce pays fédéral, entre 1992 et 1999, les gouvernements ont réduit ou annulé le financement des programmes et pris diverses mesures de rationalisation des coûts ; au total, les dépenses pour les programmes gouvernementaux ont été réduites d'environ 20 % (Hall, Barr, Easwaramoorthy, Sokolowski & Salamon, 2005). *The policy of Retrenchment*, le retrait de l'État Providence a porté un coup dur aux associations : celles-ci étaient d'importants prestataires de service public et l'effet de ce retrait a été considérable. Outre le retrait financier, la subvention, qui était jusqu'alors la règle lorsqu'était confiée une prestation de service à une association, est remplacée par une logique de contrat. Celle-ci se concrétise par des objectifs

stricts, souvent exclusivement fléchés sur la prestation, sur les projets au détriment du financement global de l'activité des organisations. Qui plus est, ce type de financement s'inscrit le plus souvent dans la courte durée et les associations sont mises en concurrence entre elles et avec le secteur privé. (Hall & Banting, 2000 ; Hall, Andrukow, Barr, & Brock, 2003). Même si les financements publics restent importants, le régime de financement parcimonieux établi depuis les années 1990 entraîne une forte incertitude. Hall, Barr, Easwaramoorthy, Sokolowski & Salamon (2005) écrivent : « les organismes signalent que le financement gouvernemental est désormais plus à court terme, plus concurrentiel, moins prévisible et qu'il cible les programmes et les projets, en attribuant peu de fonds à la capacité d'action globale des organismes. » Si l'incertitude devient la règle, pose un problème de *planning for the future*, s'ajoute à cela le « fardeau administratif lié à l'obtention de leur financement, à l'établissement de rapports sur son utilisation et aux collaborations obligatoires qui s'alourdit ». Ainsi, les organismes, leurs employés et leurs bénévoles sont par conséquent « mis à rude épreuve. »

Parallèlement, les dispositions fiscales ont contribué à favoriser le développement des dons privés mais cela a notamment eu comme effet la concentration du secteur, les grandes organisations ayant davantage de moyens pour attirer les donateurs et réussir sur les marchés publics concurrentiels (Hall, Barr, Easwaramoorthy, Sokolowski & Salamon, 2005).

Si les associations employaient et continueront jusqu'à aujourd'hui à employer autant d'actifs, c'est que leur modèle économique s'appuie majoritairement sur la vente de prestations de services (excepté pour les hôpitaux et les universités et collèges). Pour Elson (2007), c'est le résultat des politiques menées dans les années 1990 qui ont fortement impacté le secteur non lucratif. Cette stratégie a servi à souligner la valeur instrumentale du secteur bénévole comme un moyen pour fournir des services, plutôt que comme une voix d'expression de revendication de la société civile. Hall, Barr, Easwaramoorthy, Sokolowski & Salamon (2005) vont dans le même sens en soulignant qu'en raison de ces transformations, la capacité des organismes de cerner des besoins, d'y donner suite plus précocement, plus rapidement et

souvent avec plus d'imagination créatrice que les gouvernements semble en perte de vitesse.

Pour reprendre les mots de Katherine Scott (2003) dans un rapport au Conseil canadien de développement social, « le financement, ça compte ». Autrement dit, ce n'est pas seulement le *montant* de financement que reçoivent les organismes qui compte, mais aussi la *façon* dont ils sont financés.

Cette notion de *market bureaucracy* (Cunningham et James, 2014 ; Considine & Lewis, 2003 ; Sako, 1992) est précieuse pour comprendre les mutations similaires observables dans l'Hexagone. Les pouvoirs publics sont moteurs dans la « marchandisation » du monde associatif, participent activement à créer les conditions de leur mise en concurrence. Il ne faut pas confondre « marchandisation » avec externalisation de la mise en œuvre de l'action publique. Nous devons cependant avoir cet aspect à l'esprit, car il rend possible la « marchandisation » : c'est à dire que les associations se retrouvent dans une position de « prestataires » soumis aux règles du marché (à la fixation des prix, court terme). Les associations sont embarquées dans une relation contractuelle de nature capitalistique (où elles ont beaucoup à perdre, notamment face aux entreprises sociales lucratives fortes de capitaux). Cette « marchandisation » est le fruit d'une ère de l'action publique où se développe la logique de plus en plus fondée sur une économie des coûts, une logique de résultats prenant le pas sur la logique de moyens. Ces pressions institutionnelles (DiMaggio & Powell, 1983), Ian Cunningham les constate aussi au Royaume-Uni et elles sont pour lui la transcription de la logique néolibérale et du *New Public Management* (Cunningham & James, 2014).

Conclusion du septième chapitre

Dans ce chapitre, en nous appuyant sur les travaux de Viviane Tchernonog (2013) nous avons questionné le rôle des pouvoirs publics dans la production de la « professionnalisation contemporaine ». Aborder cette question est complexe : le polymorphisme du monde associatif et les nombreux échelons territoriaux nous invitent à prendre de nombreuses précautions pour ne pas

écraser la diversité des situations. Cependant, les travaux de Viviane Tchernonog nous donnent à voir que celui-ci, dans son rapport aux pouvoirs publics, est dans son ensemble touché par de grandes dynamiques : si l'engagement des pouvoirs publics à destination des associations reste important et relativement stable, les modalités de ce soutien changent, passent davantage par la mise sur le marché des associations et leur mise en concurrence. Ce phénomène de « marchandisation » est par ailleurs renforcé par le développement de la part des ressources privées des associations. Ainsi, allant à l'encontre des discours dénonciateurs, nous ne pouvons pas parler de désengagement des pouvoirs publics.

Cependant, il est nécessaire de remarquer que si l'État joue encore un rôle important, l'utilisation du DLA comme outil révèle la montée en puissance des collectivités locales et de leurs intérêts particuliers. Par ailleurs, la gouvernance du DLA, en tant que politique publique, est révélatrice du rôle spécifique de l'État. Celui-ci a initié cette politique publique puis, pour reprendre les termes d'un fonctionnaire de la DIRECCTE, a tenté de « fédérer » les autres pouvoirs publics. Si avec la Caisse des Dépôts cela se fait sans difficulté dans le cadre de la convention « Agir pour l'emploi »[126], les collectivités locales sont plus timorées. Elles tentent d'infléchir la politique publique, de tirer le dispositif vers leur priorité – comme par exemples les emplois-tremplins en Île-de-France.

Ce chapitre nous montre aussi que l'environnement du monde associatif est en forte mutation. Que les transformations financières qui le touchent sont structurantes. Ainsi, après l'approche quantitative nous avons abordé cette question par le biais d'études de cas. Les quelques exemples retenus permettent de voir en détail comment l'addition du morcèlement de la puissance publique, de ses contradictions et de ses contraintes budgétaires ainsi que la marchandisation qu'elle tend à impulser participent à la construction d'un environnement contraignant. Pour les associations il s'agit alors de faire autant ou mieux, mais avec moins d'argent public. Le travail de recherche permet de souligner le rôle de la puissance publique et nous mobilisons le terme de *market bureaucracy* (Cunningham et James, 2014 ; Considine & Lewis, 2003 ; Sako, 1992) pour le qualifier.

[126] Renouvelée le 30 septembre 2014 pour la période 2014-2017.

Conclusion de la troisième partie

Comme le rappelle Valérie Boussard (2008), la diffusion des pratiques gestionnaires ne se limite pas au champ de l'entreprise ou de l'État. Sous la pression des pouvoirs publics, et plus globalement de leur environnement, les associations loi 1901 sont « de plus en plus nombreuses à importer les techniques managériales des entreprises » (p. 12).
C'est suivant cette hypothèse qu'un numéro de la revue *Entreprises et histoire* (2009) a été réalisé. Ses auteurs s'intéressent à l'impact des nouveaux modes de contrôle administratif qui se mettent en place, questionnent la rationalisation des modes de gestion des associations. Marie-Emmanuelle Chessel et Sandrine Nicourd (2009) montrent comment, dans le secteur de l'éducation populaire, les associations sont régulièrement évaluées par les financeurs publics sur des « résultats ». La mise en place d'indicateurs augmente le contrôle et l'influence normative sur l'organisation : « l'organisation du travail militant est alors de plus en plus mise sous contraintes par les institutions et par le contexte socio-économique ». Notre travail poursuit ces réflexions.

L'étude de l'usage du DLA par les associations – du moins ses dirigeants – nous révèle que le dispositif s'inscrit dans une dynamique commune à l'ensemble des associations que l'on peut qualifier de « professionnalisation contemporaine » telle que l'a définie Valérie Boussard (2014) et qu'elle est le résultat d'un environnement largement produit par les pouvoirs publics.
Dans le chapitre 5, nous avons vu que le DLA vise « la création, la consolidation, le développement de l'emploi et l'amélioration de la qualité de l'emploi dans une démarche de renforcement du modèle économique de la structure accompagnée, au service de son projet associatif et du développement du territoire. » Cette fonction officielle est remplie, puisque le travail de recherche montre que le DLA participe à l'implantation d'outils de gestion (aussi bien un plan de trésorerie que l'écriture d'un projet associatif). Nous avons aussi vu que l'accompagnement tendait à faire davantage entrer la question économique et de l'emploi dans le projet de la structure. Concrètement le DLA amène les dirigeants associatifs à mieux respecter le droit du travail et la loi 1901, à pérenniser leurs emplois, à mettre en place une division des tâches, etc. Les associations se sentent davantage

responsables de leur emploi. Pour les aider à faire face à cette préoccupation grandissante, le DLA participe aussi à adapter les associations à leur environnement, c'est-à-dire au relatif retrait des pouvoirs publics et à la mutation des ressources. Par le biais du développement de la « professionnalité des bénévoles », il favorise aussi la « bénévolisation du travail » (Simonet, 2010), c'est-à-dire le renforcement des équipes administratives bénévoles et plus largement participe à remobiliser les membres de l'association.
Dans le chapitre 6, nous nous sommes intéressés au versant gestionnaire de la « professionnalisation contemporaine ». Nous avons vu que le DLA participait – si les associations souhaitent s'en saisir puisque le DLA ne s'impose pas – à renforcer la maîtrise qu'ont les dirigeants de leurs associations, les aide à habiller leur discours et à labelliser la structure vis-à-vis de ses financeurs. Nous avons également observé que le DLA offre aussi aux pouvoirs publics l'occasion de « déshabiller » les structures, leur donne des informations sur celles-ci, etc. Dans la continuité des travaux interactionnistes en sociologie de la gestion, nous pensons que le DLA est un instrument de pouvoir en ce qu'il est approprié, saisi aussi bien par les dirigeants que les financeurs publics.

Plus globalement, la notion de « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014) nous est aussi utile pour décrire que c'est une dynamique qui est à l'œuvre ; elle nous permet de souligner que nous sommes face à un processus en cours jamais terminé, dont les effets sont variés mais qui ont en commun d'aller dans une même direction. Derrière l'idée de « professionnalisation contemporaine » nous trouvons l'idée d'accumulation, de progression dans un sens donné.

Si le DLA joue un rôle dans la « professionnalisation contemporaine » du monde associatif, c'est celui d'accélérateur. Dans notre recherche il permet aussi de créer une période, un moment d'étude. Cela ne doit pas nous faire oublier que ce qui structure cette dynamique ne se réduit pas, c'est évident, au DLA. Son analyse permet cependant de révéler les mutations en cours. Ainsi, dans le chapitre 7, en nous focalisant sur le rôle des pouvoirs publics, nous avons souligné comment ils structurent un environnement complexe et

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

incertain pour les associations : un environnement marqué par la « marchandisation ».

Pour comprendre ce que nous mettons derrière cette notion de « marchandisation », une analyse comparative des relations entre associations et pouvoirs publics est intéressante. Nous avons déjà porté un regard sur le Royaume-Uni (Introduction générale) et le Canada (Chapitre 7), nous pouvons aussi mobiliser l'exemple des États-Unis qui partagent le même horizon vers lequel la France tend.

Dans les années 1970, explique Lester Salamon (1993), le secteur non lucratif étatsunien employait 1/14e des salariés de ce pays et ce grâce à un important soutien du gouvernement. Il reprend d'ailleurs les mots de la commission *on Private Philanthropy and Public Needs*, fondée en 1973 et plus connue sous le nom de « commission Filer », qui qualifiait l'État « d'important philanthrope » – *a major philanthropist*. Mais, à la fin des années 1970 le *Welfare* est remis en cause. Les initiatives, qui se sont développées à partir des années 1980, ayant visé à « réinventer le gouvernement » (Osborne & Gaebler, 1993 ; Weerawardena, McDonald & Mort, 2010), inscrites dans le grand mouvement de *New Public Management*, ont fortement impacté les relations entre les pouvoirs publics et les associations. Si le secteur non lucratif étasunien va continuer de croître, c'est davantage en s'appuyant sur les dons privés et surtout par le développement de produits commerciaux. Ce type de ressources, qui représentaient déjà 47 % des revenus des associations en 1977, va fortement croître dans les années suivantes. Au cours des années 1980, les produits commerciaux vont doubler, phénomène que Lester Salamon (1993 ; 1997) décrit comme la *marketization of welfare.* Le phénomène s'est poursuivi, puisqu'au début du XXIe siècle plus de 70 % des revenus des associations étasuniennes viennent de produits commerciaux (Young, 2003) et leur permettent d'employer 9,2 % des salariés aux États-Unis (Salamon, 2010).

Alors que dans années 1960 et 1970, le financement des associations par les pouvoirs publics reposait principalement sur la subvention, les années 1980 vont voir s'imposer une logique de contrat (Eikenberry & Kluver ; 2004). L'accent est mis sur la concurrence, sur la mesure du rendement des prestations mises en œuvre par les associations. Si dans les années 1980 à 1990 cette « marchandisation » va globalement bénéficier aux associations,

des réformes, comme le « *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* » de 1996, vont favoriser la mise en concurrence du secteur non lucratif avec le secteur lucratif. Les entreprises classiques, dotées en capitaux pour assumer les risques, sont mieux équipées pour répondre aux exigences des contrats et vont devenir de rudes concurrents. (Eikenberry & Kluver, 2004). Poussées à être plus performantes, plus compétitives, les associations sont amenées à rationaliser le travail, à ingérer la rhétorique et les méthodes du marché privé ainsi que ses valeurs. Les frontières entre pouvoirs publics, marché et secteur non lucratif se brouillent.

Les regards que nous avons portés sur les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni montrent des différences nationales, mais globalement nous retrouvons de nombreuses similitudes et les mêmes grandes dynamiques ; c'est ce qui amène Edith Archambault (2012) à regrouper ces pays comme appartenant à la variante « anglo-saxonne » – ou libérale. Dans ces pays, les relations entre pouvoirs publics et associations sont marquées par la *marketization* (Salamon, 1993 ; 1997) – « marchandisation ». Si l'engagement des pouvoirs publics envers les associations reste important, et même souvent continue à croître, le secteur non lucratif est, dans ce paradigme, mis en concurrence. Ainsi, des auteurs comme Ian Cunningham reprennent le terme de *market bureaucracy* (Cunningham et James, 2014 ; Considine & Lewis, 2003 ; Sako, 1992) pour souligner le rôle des pouvoirs publics dans cette mise sur le marché.
Pour Edith Archambault (2012), représentante française du programme John Hopkins, nous assistons dans l'hexagone à une convergence des relations entre associations et pouvoirs publics avec la variante libérale. Pour le dire autrement, une dynamique de « marchandisation » est à l'œuvre, produite notamment par l'État et plus largement par les pouvoirs publics.

Avec l'éclairage international, nous pourrions conclure que le travail de professionnalisation que réalise le DLA est une préparation à cette marchandisation. Ce n'est pas une interprétation dénuée de sens, cependant elle réduirait tout l'effet de stabilisation de l'emploi associé au DLA. Le chapitre 7 met en évidence une autre articulation entre marchandisation et professionnalisation. C'est en effet la pression économique qui va pousser les

associations dans le DLA et à se professionnaliser. C'est le sens du « et inversement » du titre de cette thèse.

Conclusion de la thèse

C'est dans un contexte d'accélération des mutations des rapports entre associations et État (Tchernonog, 2013) que s'inscrit notre travail de thèse. Et c'est pour saisir ces mutations touchant le monde associatif français que nous avons fait le choix de restreindre notre recherche à un objet concret : le dispositif local d'accompagnement (DLA).
Etudier ce dispositif a été l'occasion, la justification pour le chercheur d'« entrer » dans les associations, d'obtenir différents points de vue « frais » sur celles-ci et de demander à une multitude d'acteurs de dire quel rôle ils jouent dans le cadre de cette politique publique, voire plus largement de décrire leurs actions et interactions. Nous avons utilisé cette politique publique de « professionnalisation » comme un « révélateur » des grandes mutations en cours qui touchent le monde associatif-employeur. Ainsi, après avoir étudié la genèse du dispositif, sa mise en œuvre et ses effets, nous pouvons dégager quatre grands enseignements qui s'inscrivent dans la continuité des travaux de la sociologie du travail associatif (Hély, 2009 ; Bory, 2010 ; Hély & Simonet, 2013).

Le premier enseignement est que l'enjeu de l'emploi remplace progressivement celui de la vie sociale dans les politiques d'État vis-à-vis des associations.
Le travail de recherche nous a amené à reconstituer l'histoire du DLA. Nous avons vu que cette politique publique émerge après une forte croissance de l'emploi dans le secteur et que cette salarisation (Dussuet & Flahault, 2010) est en partie le fruit des politiques publiques de l'emploi, d'un engagement de l'État passant par un soutien en termes de contrats aidés, notamment le programme « emplois-jeunes » (NSEJ), particulièrement important par son ampleur (Guitton, 1999). Nous avons remarqué que par rapport aux politiques publiques d'emplois aidés précédentes, le programme NSEJ présente une spécificité : 1 % du budget total est consacré à aider l'activité des associations par une aide au conseil pour soutenir le développement de l'emploi et leur pérennisation. En 2002, à la fin du programme emplois-jeunes, ces crédits vont donner naissance au DLA, dispositif visant la « consolidation des emplois » et la « professionnalisation » des petites et

moyennes « entreprises associatives » (Hély, 2009) ; c'est-à-dire la prise en charge professionnelle des emplois par les structures qui les accueillent.
Ce nouveau dispositif a pu naître dans un contexte spécifique que la mise en parallèle du DLA avec les politiques publiques associatives et plus particulièrement l'évolution des CEPJ (Angot & Cottin-Marx, 2015) permet d'illustrer. Comparer les politiques étatiques d'accompagnement du monde associatif nous permet de montrer que l'intérêt de l'État pour les associations se transforme. Il passe moins par une politique « jeunesse et sport » de soutien au développement associatif et davantage par les politiques de l'emploi. Notre travail de recherche nous amène à soutenir l'idée selon laquelle nous assistons à une nouvelle dynamique : l'État a tendance à s'intéresser plus aux associations pour « l'économie de l'utilité sociale » (Gomel & Schmidt, 2006) et la charge en emploi dont elles sont porteuses que pour leurs projets et leur utilité sociale. Les associations, bénéficiaires de contrats aidés, réceptacles de publics à « insérer », sont devenues une véritable variable d'ajustement des politiques de l'emploi que met en œuvre l'État dans sa lutte contre le chômage.
Ainsi, contrairement à Jean-Louis Laville (Cary & Laville, 2015) qui critique « ces auteurs qui s'interdisent de penser la spécificité du monde associatif ou de l'économie solidaire comme espaces indépendants de l'État ou du marché, sur lesquels ils sont en permanence rabattus », nous pensons que les réflexions sur l'« autre économie », et plus spécifiquement sur le monde associatif, doivent nécessairement faire entrer l'État dans l'analyse (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985 ; Simonet, 2010). Les conclusions de Jacques Chevallier (1981 ; 1986) sont toujours d'actualité : malgré la « régénération » de la société civile qui a commencé dans les années 1970, celle-ci est toujours un espace sous « influence de l'État ». La salarisation en cours dans le monde associatif est moins le résultat d'une société civile qui vide l'État de ses attributions que d'une recomposition de l'État (Loison-Leruste & Hély, 2013).

Le deuxième enseignement de notre travail est que le DLA est une politique publique souple et ouverte, ajustée aux associations – faite par les associations, pour les associations, avec des consultants associatifs.
La mise en œuvre du dispositif est déléguée, sa gouvernance est aussi partagée avec les collectivités locales et le monde associatif institutionnel. Aussi,

chaque structure porteuse du dispositif est spécifique et s'inscrit dans des territoires qui le sont également. Au final, ces particularités permettent aux chargé-e-s de mission d'avoir de grandes marges de manœuvre dans la mise en œuvre de leur métier. Concrètement, nous sommes face à une politique publique souple et ouverte où l'État semble disparaître. Pour autant, il n'est pas absent ; si les fonctions administratives et leur exécution sont confiées aux associations, qu'elles sont dotées d'une relative autonomie gestionnaire et contractuelle, l'État reste le concepteur et le pilote du dispositif. Le contrôle passe notamment par la délégation d'une mission d'animation et d'évaluation à l'Agence de valorisation des initiatives socio-économique (AVISE) qui collecte et fait remonter des indicateurs de performances. Clairement, les fonctions de décision de la politique publique restent l'apanage de l'État. Le DLA constitue ainsi un bon exemple des politiques publiques de « l'État stratège » (Bezes, 2009 ; 2010), qui délègue les fonctions opérationnelles mais continue d'assurer le pilotage stratégique des dispositifs qu'il imagine et qui servent ses intérêts propres[127]. Ainsi, malgré tout, l'État est central dans le dispositif et les associations porteuses du DLA sont, au sens de Jean-Marie Garrigou-Lagrange (1970), des instruments – flexibles, peu contraignants[128] – de l'administration, des sous-traitants exécutants de l'action publique (Baines, Charlesworth & Cunningham, 2013 ; Lipsky & Smith, 1989-1990). Nous avons pu observer la présence de l'État en nous intéressant au travail des chargé-e-s de mission qui mettent en œuvre le DLA : bien qu'ayant de grandes marges de manœuvre dans la mise en œuvre de leur métier, ils gagnent une certaine cohérence notamment par leur adhésion aux objectifs du dispositif. Si leur action passe par des détours, ils sont enrôlés dans la politique publique étatique, ont le « souci » (Astier, 1997 ; Jeannot, 2005a)

[127] Le DLA relève en grande partie d'une politique publique typique de l' « Etat-stratège » (Bezes, 2009 ; 2010). L'État joue un rôle dans la conception, le pilotage et le contrôle de la délégation. Les fonctions opérationnelles ne relevant pas « du cœur de métier » sont déléguées. Des indicateurs de performance sont mis en œuvre pour permettre le pilotage. Une relative autonomie gestionnaire et contractuelle est laissée aux structures porteuses. Une mission d'animation et d'évaluation du dispositif est confiée à une agence, etc. Évidemment, cette politique publique est sous tension, toujours menacée – comme d'autres – par les différentes logiques qui traversent l'État : baisse des financements publics, recompositions territoriales, etc.

[128] Le recours aux associations permet aussi de favoriser la concertation (Négrin, 1977 ; 1980), d'associer différents acteurs (Brichet, 1980), ici les collectivités locales, des têtes de réseaux associatifs et des personnes qualifiées.

de l'emploi et agissent pour celle-ci. Ils accompagnent, adhèrent et font adhérer les associations à répondre aux attentes de l'État : l'emploi.
Aussi, pour nous cet instrument « privatisé » – puisque mis en œuvre par des acteurs privés soumis à la concurrence (Lipsky & Smith, 1989-1990) – qu'est le DLA accélère les mutations gestionnaires attendues, imposées, suggérées par l'environnement. En s'appuyant sur le travail approprié des chargé-e-s de mission et sur celui de consultants relativement proches et à l'écoute des associations, cet instrument souple qu'est le DLA amène en douceur les mutations gestionnaires : celles-ci passent moins par l'imposition de normes que par l'incitation et l'adhésion des associations bénéficiaires. Le DLA est un *soft power*, un instrument doux, qui relève d'une forme de gouvernement des associations par l'accompagnement.

Le troisième grand enseignement de notre travail est que cette politique souple est néanmoins orientée de manière consistante vers une « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014) du monde associatif employeur. Cela se concrétise par le développement de dispositifs de gestion dans les associations. Globalement l'accompagnement va aider les associations à s'inscrire davantage dans une logique de rationalisation, de maîtrise et de performance (Boussard, 2008). Cela n'est pas neutre : nous avons vu que les accompagnements DLA étaient un instrument pour les dirigeants associatifs qui s'en saisissaient. Ressource pour la maîtrise de leur structure, les accompagnements DLA permettent aussi aux dirigeants associatifs d'« habiller » leur action, de labelliser, certifier leurs activités vis-à-vis de leurs financeurs et commanditaires : ils participent à la construction des rapports sociaux (Berry, 1983). L'effet est aussi inverse : la réalisation d'un DLA par une association la donne à « voir » : le DLA « habille » autant qu'il « déshabille ». « Enrôlé » (Boussard, 2008) par les pouvoirs publics, il leur livre des informations et leur permet une meilleure visibilité sur la gestion et les actions des associations[129]. Si cette dimension de contrôle est présente, les différences sectorielles sont importantes et ce n'est pas avec le même intérêt que les différents services de l'État mobilisent le travail réalisé par le

[129] Le DLA est approprié aussi bien par les professionnels que par les pouvoirs publics ; cela nous permet de souligner l'usage interactif des dispositifs de gestion (Chiapello, 2005). L'étude des dispositifs de gestion est indissociable des rapports entre les diverses parties prenantes, de leur « enrôlement » (Boussard, 1998) par ceux-ci, de comment ils sont saisis par les acteurs (Jeannot, 2005c).

DLA. Et par ailleurs ce contrôle vise moins le projet que la consolidation du modèle économique et la pérennisation des emplois.

Au-delà de cette « professionnalisation contemporaine gestionnaire », nous avons aussi observé sa dimension « politique » (Boussard, 2014). Nous avons vu que le DLA poussait les associations à mieux respecter la loi 1901, à « normaliser » le travail dans les structures et même à prendre davantage en compte l'emploi, à en faire une véritable préoccupation. Le DLA amène les associations à faire entrer ce souci du travail dans leur finalité ; concrètement la sauvegarde de l'emploi entre dans le projet de la structure et le DLA va accompagner les associations à se mobiliser pour réussir à y répondre. Cela va passer par le développement d'une « bénévolisation du travail » (Simonet, 2010) et une professionnalité des bénévoles, mais aussi amener les associations à chercher des solutions économiques. Ainsi la « professionnalisation contemporaine » s'accompagne bien d'une « chalandisation » (Chauvière, 2010) au service de l'emploi. Sans en être la cause, il est clair que le DLA accompagne la privatisation et la marchandisation des ressources du monde associatif. Pour paraphraser Bernard Gomel et Nicolas Schmidt (2006) l'activité s'adapte au financement (et à son absence).

Évidemment, le monde associatif ne peut pas être pris comme un tout. Les différences sectorielles et le polymorphisme des associations, des configurations publiques viennent relativiser l'impact et la puissance du rôle du DLA. Mais si les effets sont différents, ils vont globalement dans le sens de la « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014). Derrière ce concept nous trouvons l'idée de processus, d'accumulation dans un sens donné : la progression d'un phénomène qui restera toujours inachevé.

Le quatrième grand enseignement concerne les relations entre l'État et les associations employeuses. Si le DLA a bien un impact gestionnaire, participe à la « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014) du monde associatif, nous n'en surestimons pas la « puissance » (Courpasson, 2000) : le DLA est une forme de gouvernement mais comme toute « domination » elle n'est pas « absolument contrainte », elle est « précaire », forcement réversible, variable. Le DLA travaille à une dynamique, l'accélère tout autant qu'il participe à l'éclairer : le DLA joue un rôle de révélateur des mutations en cours dans le monde associatif employeur et nous nous sommes intéressé

à ce qui poussait les associations à faire appel au DLA, à adhérer au service que propose le dispositif, à se transformer volontairement, à s'adapter. Mais s'adapter à quoi ?

Les transformations du monde associatif employeur se comprennent à l'aune des mutations de son environnement et le DLA nous a permis de porter un regard spécifique sur la *market bureaucracy* (Cunningham et James, 2014 ; Considine & Lewis, 2003 ; Sako, 1992) française à l'œuvre. Nous avons pu voir l'incertitude créée par les pouvoirs publics, la bureaucratisation complexe et l'action publique paradoxale qui contraint les associations dans l'instabilité et comment pour s'adapter à celles-ci elles se « professionnalisent ». Si ce jugement peut sembler sévère envers les pouvoirs publics, il est pourtant clair que directement et incidemment ils participent à créer cette dynamique de « marchandisation » – *marketization* (Salamon 1993 ; 1997) – qui touche le monde associatif[130].

Si nous faisons le choix d'utiliser ce terme de « marchandisation » bien qu'il soit fortement connoté dans le langage usuel, il est nécessaire de préciser ce que nous entendons par là. La marchandisation est un processus à multiples facettes. Elle recouvre à la fois le passage de la logique de subvention à celle de marché public et l'incitation à développer les ressources privées. Avec le développement de la « culture du contrat » (Cunningham, 2001) les associations sont mises sur le marché – public et/ou privé – de « l'utilité sociale ». Elles sont mises en concurrence entre elles et avec des entreprises privées pour l'accès aux ressources et, pour s'adapter à cette nouvelle donne, vont rechercher leur salut dans le développement de leurs ressources commerciales et privées.

Ainsi, si à l'origine du dispositif DLA visait à « professionnaliser » les associations, à les adapter à un environnement plus incertain, en voie de « marchandisation », nous faisons le constat que c'est cette « marchandisation » qui est le moteur de la « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014). Ceci n'empêche pas que le DLA joue un rôle important dans la mise en forme de cette évolution.

[130] Pour Édith Archambault (2012), la France tend à se rapprocher de la variante « anglo-saxonne » – ou libérale – où les associations sont plus généralement mises en concurrence et ont davantage recours aux ressources privées.

Cette conclusion fait écho aux travaux de Viviane Tchernonog (2013) qui écrit : « Tout au long de son histoire, le secteur associatif a montré une très grande capacité d'adaptation aux changements économiques, sociaux ou sociétaux ». Ainsi, nous pouvons discuter le signal d'alarme lancé par les membres du Collectif des Associations Citoyennes (CAC), qui annonçait de nombreuses destructions d'emplois associatifs[131] en résultat de la contraction des ressources publiques à destination des associations. Si les associations sont en difficulté, voient les ressources publiques baisser ou plutôt stagner, les associations s'adaptent. Elles vont à la recherche de nouvelles ressources, s'acclimatent à la complexité croissante de leur environnement, se « professionnalisent ». Si la « marchandisation » entraîne une « professionnalisation contemporaine » des associations employeuses, il aurait pu en être autrement : face à un environnement financier que l'on pourrait qualifier de dégradé, les associations auraient pu choisir l'*exit*, c'est-à-dire d'abandonner leurs emplois pour sauver leurs projets associatifs, de refuser les contraintes gestionnaires – et forcément politiques – imposées par la puissance publique, comme l'a fait la Cimade[132] (Roman, 2008 ; Bourdeau & Cottin-Marx, 2015). Le DLA révèle à l'inverse qu'une grande partie d'entre elles sont entrées en économie, s'ouvrent au marché et deviennent de véritables « entreprises associatives » (Hély, 2009).

[131] En 2014, Didier Minot, fondateur du CAC dénonçait le « plan social invisible » qui touchait selon lui le monde associatif. Son organisation estimait que 25 000 emplois dans le milieu associatif risquaient d'être supprimés en 2014, 65 000 en 2015, près de 80 000 en 2016 et 95 000 en 2017. Source : Chapelle Sophie, « Austérité : plus de 200 000 emplois pourraient être détruits dans le secteur associatif d'un 2017 », 30 septembre 2014, URL : http://www.bastamag.net/265-000-emplois-associatifs

[132] Comité inter-mouvements auprès des évacués.

Annexes

Annexe 1 : Présentation institutionnelle du DLA

Source : présentation du DLA sur le site info-dla.fr, 2016

Le DLA est un dispositif public qui permet aux associations employeuses, structures d'insertion par l'activité économique et autres entreprises d'utilité sociale de bénéficier d'accompagnements sur mesure afin de développer leurs activités, de les aider à se consolider et à créer ou pérenniser des emplois.

Un dispositif public présent sur tout le territoire

Le DLA a été créé en 2002 par l'État et la Caisse des Dépôts, avec le soutien du Fonds Social Européen, rapidement rejoints par le Mouvement associatif. Soutenu et financé au niveau territorial par de nombreuses collectivités locales, il est animé au niveau national par l'Avise.
Les structures sont accompagnées localement grâce à un réseau de 106 DLA départementaux et de 24 DLA régionaux, portés par des structures associatives aux compétences variées. Celles-ci sont également appuyées par des experts sectoriels et thématiques organisés au niveau national en Centres de ressources DLA : Sport, IAE, Culture, Social, Environnement, Financement.

Accompagner le développement des structures d'utilité sociale

Les cibles prioritaires du DLA sont les associations employeuses de petite et moyenne taille, les structures d'insertion par l'activité économique et les coopératives à finalité sociale créatrices d'emplois.
Il s'agit plus particulièrement de structures qui :
- ont la volonté de consolider leur activité, de pérenniser leurs emplois ;
- ont identifié des difficultés qui nécessitent un appui professionnel ;
- s'interrogent sur leur stratégie de consolidation et de développement.

Créer, consolider et développer des emplois

Suite à un diagnostic, les chargés de mission DLA proposent aux structures d'utilité sociale un accompagnement individuel ou collectif de 2 à 5 jours, effectué par un consultant expert, sur des thématiques identifiées ainsi qu'un suivi continu. L'objectif est de leur permettre de renforcer leur modèle économique, et *in fine* de créer, consolider ou développer des emplois.

Un accompagnement DLA doit se justifier par la consolidation et le développement de l'emploi et/ou l'amélioration de sa qualité.

Thématiques d'intervention prioritaires :

- le modèle économique de la structure ;
- la gouvernance associative ;
- la gestion des ressources humaines et la fonction employeur ;
- l'ancrage territorial de la structure et son lien aux collectivités (notamment en accompagnant la mesure de l'utilité sociale sur son territoire).

Annexes 2 : Les bénéficiaires du DLA dans les associations

Dans cette annexe nous répondrons à la question : qui dirige dans les associations bénéficiaires du DLA ?

1. Regard sur la méthode

Les statistiques suivantes ont été réalisées sur un panel de plus de 56 000 personnes renseignées dans ENEE comme référentes d'une association par les chargé-e-s de mission DLA. Cette analyse porte sur les données récoltées entre 2003 et 2013 ; nous pouvons souligner plusieurs biais dans notre étude.

Nous avons déjà évoqué que la construction des catégories ENEE et la rigueur des chargé-e-s de mission laissaient à désirer.

Dans presque 20 % des cas, le statut de la personne « référente DLA » dans l'association n'est pas renseigné. Nous avons fait le choix de ne prendre en compte que les données renseignées pour réaliser les analyses qui vont suivre. Pour faciliter la lecture des données, les données qui seront présentées sont redressées sur la base des réponses renseignées.

L'identification comme « secrétaire » prête parfois à confusion : secrétaire du bureau de l'association ou secrétaire salarié : nous avons donc fait le choix de laisser visible les référents identifiés comme tels. L'identification « responsable » ne permettant également pas de distinguer si la personne est bénévole ou salariée, cette catégorie restera également à part.

Plusieurs personnes par association peuvent être renseignées comme « référentes » sans être pour autant réellement responsables de l'accompagnement, ni même y participer. Certaines personnes peuvent donc être renseignées par formalisme pur, ou inversement non renseignées bien que participant à l'accompagnement DLA. Nous faisons le choix d'exploiter ces données malgré cette limite qui mérite d'être soulignée.

Nous constaterons parfois des écarts entre les totaux de différentes représentations statistiques. Par exemple, nous ne trouverons pas les mêmes pourcentages de dirigeants bénévoles en fonction de l'ancienneté de la structure et en fonction du secteur. Cette différence est due au fait que l'année de naissance et le statut du bénéficiaire ne sont pas toujours renseignés dans le système d'information ENEE, ce qui entraîne des écarts, qui restent toutefois minimes et ne remettent pas en cause l'intérêt des tendances mises à jour.

Enfin, il est nécessaire de préciser que les données ont également fait l'objet d'un traitement, un nettoyage : nous avons retiré les données incohérentes ou aberrantes, trop élevées et influençant notre panel.

2. Qui est le dirigeant dans les associations ?

Définition du « dirigeant »

Une fois notées ces précautions méthodologiques, pour aborder la question de « qui dirige » les associations il convient d'éclaircir ce que nous entendons par « diriger ».

Selon le dictionnaire, le « dirigeant » est celui qui « dirige », « exerce un pouvoir », « qui a pour fonction de diriger », est « responsable »[133] de l'organisme. Cette définition sommaire ne saurait nous satisfaire pour notre étude. Comme le rappelle Ferrand-Bechmann (1992, p. 85), la loi 1901 oblige les associations à être administrées par des bénévoles. Juridiquement parlant, les dirigeants associatifs sont les personnes élues par l'Assemblée générale (AG), en particulier le président-e. Cependant, « l'association n'est pas une entreprise comme les autres » (Marchal, 1984) et dans les entreprises associatives il arrive que le dirigeant, au sens de « celui qui exerce le pouvoir », ne soit pas celui qui porte la responsabilité. Il convient donc de distinguer la « responsabilité » au sens juridique du terme, de l'activité d'exercice du pouvoir, de direction exécutive.

[133] Trésor de la Langue Française informatisé, 2014.

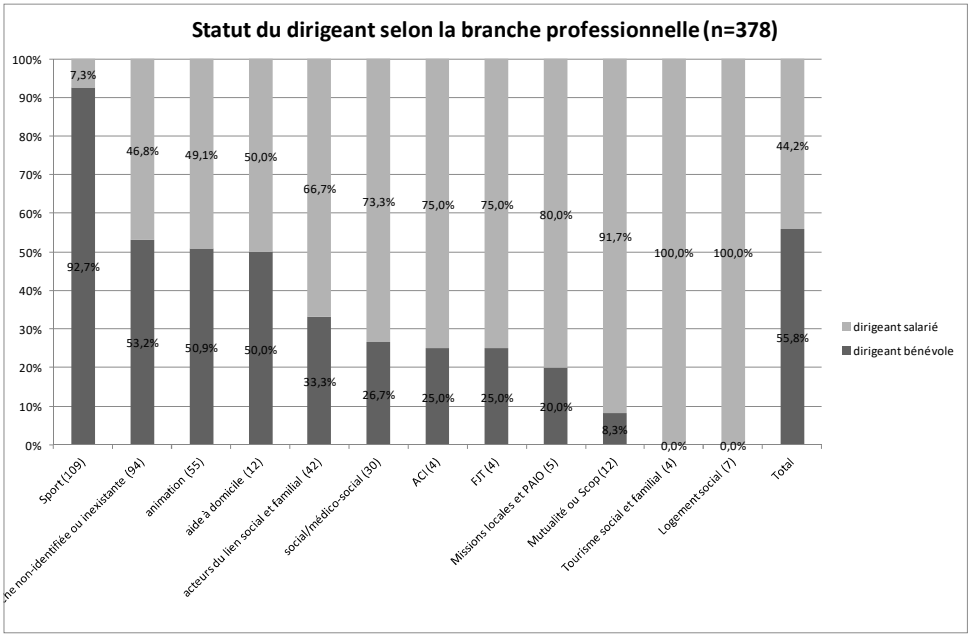
Quand nous parlons de « dirigeant » de l'association, nous retenons le second aspect : celui qui « exerce le pouvoir », notamment le pouvoir de faire appel au DLA.

Résultats statistiques : qui sont les dirigeants dans les associations ?

Dans une récente étude, Matthieu Hély, Sophie Rétif et Maud Simonet (2015) tâchent de cerner le profil des dirigeants associatifs et cherchent en particulier à distinguer s'il s'agit de salariés ou de bénévoles. L'enquête qu'ils ont menée conclut que les dirigeants des entreprises associatives sont pour 55,8 % d'entre eux des dirigeants bénévoles, contre 44,2 % de dirigeants salariés. Ils notent également de grandes disparités selon les branches professionnelles.

Document 36 : Statut du dirigeant selon la branche professionnelle

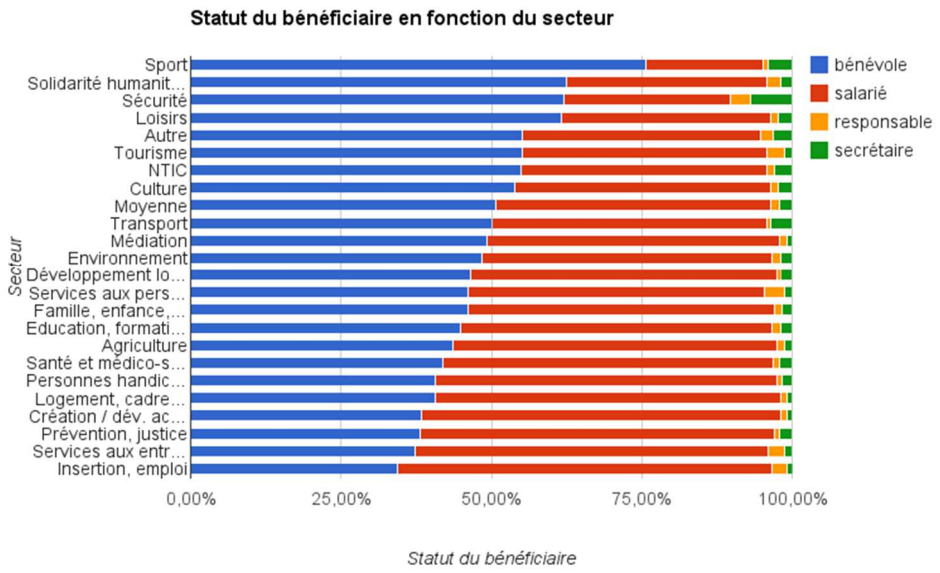
Source : Matthieu Hély, Sophie Rétif, Maud Simonet (2015), « Figures de l'employeur et forme du « dialogue social » dans les entreprises de l'ESS ».



Lecture : Plus de la moitié des répondants (55,8 %) à l'enquête sont des « dirigeants bénévoles ayant délégation pour la fonction employeur ». Ils appartiennent à des établissements qui peuvent disposer (ou non) d'une direction salariée.

L'analyse des données répertoriées dans le système d'information ENEE permet d'observer, malgré les écarts, des tendances sectorielles analogues à celles observées par Hély, Rétif & Simonet (2015).

Document 37 : Statut du bénéficiaire renseigné en fonction du secteur



Source : ENEE, 2014
Lire : En moyenne, 50,72 % des personnes référents DLA sont des bénévoles

Une réalité sectorielle multiforme

L'exploitation des données ENEE nous permet de voir que les bénévoles tiennent majoritairement, dans un peu plus de 50 % des cas, le rôle de dirigeant dans les structures bénéficiaires du DLA, contre environ 45 % pour les salariés.
Nous remarquons de fortes disparités selon les secteurs. Si nous prenons les dix principaux secteurs bénéficiant du DLA, nous pouvons distinguer trois groupes :

Un premier groupe où les bénévoles sont les dirigeants : c'est le cas du secteur du Sport (75,6 % des dirigeants sont bénévoles contre 19,6 % salariés) où l'on

note une forte « persistance d'une domination bénévole » (Falcoz & Walter, 2010) et du Loisir (61,6 contre 34,9 %), ou encore la Culture (53,8 % contre 42,7 %).

Un second groupe où le rôle de dirigeant est partagé à moitié entre bénévoles et salariés. C'est tout à fait le cas pour le secteur de l'Environnement (48,3 % contre 48,3 %). Nous retrouvons également dans ce groupe, le secteur du Service à la personne (46,1 % contre 49,2 %), développement local (46,6 % contre 50,8 %) ou encore de la Famille (46,1 % contre 50,9 %).

Un troisième groupe, où le rôle de dirigeant est surtout assumé par les salariés. C'est le cas du secteur Éducation, formation, jeunesse (44,8 % de bénévoles contre 52 % de salariés), du secteur Santé et médico-social (42 % contre 54,8 %) et surtout de l'Insertion (34,5 % de dirigeants bénévoles contre 62,2 % de salariés).

Document 38 : Statut du dirigeant en fonction de l'ancienneté de la structure

	statut du bénéficiaire renseigné			
Ancienneté de l'association	bénévole	responsable	salarié	secrétaire
0 à 2 ans	61,83%	1,49%	32,84%	3,84%
3 à 5 ans	56,96%	1,43%	39,07%	2,53%
5 à 10 ans	54,35%	2,00%	41,14%	2,51%
10 à 15 ans	49,83%	1,40%	46,88%	1,89%
15 à 20 ans	47,94%	1,21%	49,27%	1,58%
+ de 20 ans	50,13%	0,94%	47,10%	1,83%
Total Résultat	**51,26%**	**1,28%**	**45,43%**	**2,03%**

Lire : Dans une association de 2 ans et moins, 61,83 % des personnes référents DLA sont des bénévoles, 32,84 % sont des salariés, 3,84 % sont indiqués comme secrétaire et 1,49 % comme responsable.

Document 39 : Qui est le dirigeant en fonction du nombre de salariés

Nbr de salariés	bénévole	responsable	salarié	secrétaire
1	63%	1%	34%	3%
2	55%	2%	42%	2%
3	50%	2%	46%	2%
4	47%	1%	50%	2%
5	45%	1%	53%	1%
6	44%	1%	53%	1%
7	40%	2%	57%	1%
8	39%	1%	58%	1%
9	36%	1%	62%	1%
10	37%	1%	60%	1%
11 à 20	34%	1%	64%	1%
21 à 30	28%	1%	70%	1%
31 à 50	26%	1%	73%	0%
51 à 100	23%	2%	75%	0%
(+)100	20%	2%	78%	0%

Lire : Dans les entreprises associatives ayant réalisé un DLA, les structures ayant un-e salarié-e ont, dans 63 % des cas, un dirigeant bénévole.

L'analyse des données ENEE nous permet également de voir que plus l'ancienneté de la structure croît, plus nous retrouvons les salariés à la fonction de dirigeant. Qui plus est, plus le nombre de salariés est important, moins il y a de bénévoles aux postes de dirigeants.

Pour conclure, dans la continuité des travaux d'Hély, Rétif et Simonet (2015), le DLA nous apprend que, dans les entreprises associatives, la direction est globalement assurée par les bénévoles mais largement partagée avec les salariés. Si les salariés n'éclipsent pas les bénévoles dans les entreprises associatives, plus celles-ci prennent de l'ancienneté et s'inscrivent dans le processus de salarisation (Dussuet & Flahault, 2010), plus les salariés sont, de droit[134] ou de fait, les dirigeants.

[134] Les articles 1984 à 1990 du Code civil prévoient la nature et la forme du mandat qui peut être donné.

Annexe 3 : Présentation succincte des chargé-e-s de mission

Liste exhaustive des chargé-e-s de mission DLA cités dans la thèse. (N= 22/30 interrogés)

n°1 : Chargé-e de mission DLA, structure de développement de l'ESS
n°2 : Responsable d'équipe DLA, structure de l'éducation populaire
n°3 : Chargé-e de mission DLA, France Active
n°4 : Chargé-e de mission DLA, France Active
n°5 : Chargé-e de mission DLA, structure de soutien aux petites entreprises
n°6 : Chargé-e de mission, structure de développement de l'ESS
n°7 : Chargé-e de mission DLA, France Active
n°8 : Ancien chargé-e de mission, structure de l'éducation populaire
n°9 : Ancien chargé-e de mission, autre structure
n°10 : Chargé-e de mission DLA, France Active
n°11 : Chargé-e de mission CRDLA, formateur de chargé-e de mission
n°12 : Chargé-e de mission DLA, structure de l'éducation populaire
n°13 : Chargé-e de mission DLA, structure de développement de l'ESS
n°14 : Chargé-e de mission DLA, structure de développement de l'ESS
n°15 : Responsable d'équipe DLA, Boutique de Gestion
n°16 : Chargé-e de mission DLA, France Active
n°17 : Chargé-e de mission DLA, structure de l'éducation populaire
n°18 : Chargé-e de mission DLA, France Active
n°19 : Chargé-e de mission C2RA, structure para-publique
n°20 : Chargé-e de mission DLA, autre structure
n°21 : Ancien chargé-e de mission C2RA, structure de l'éducation populaire
n°22 : Directeur d'une structure porteuse du DLA, structure de l'éducation populaire

Annexe 4 : Liste des associations où la direction a été interrogée

(Présentation succincte des structures mobilisées dans la thèse)

A1 : Secteur culturel, 2 à 5 salariés permanents.

A2 : Secteur culturel, 1 à 5 salariés permanents.

A3 : Secteur de l'insertion et du développement local, 10 à 30 salariés.

A4 : Secteur famille, enfance, jeunesse et loisirs, 6 à 10 salariés permanents.

A5 : Secteur de l'insertion et du développement local, 20 à 50 salariés.

A6 : Secteur de l'insertion et du développement local, plus de 50 salariés.

A7 : Secteur du handicap, 1 salarié.

A8 : Secteur de l'insertion et du service à la personne, plus de 50 salariés.

A9 : Secteur de la culture, 1 salarié permanent.

A10 : Secteur de l'éducation, formation, environnement, famille, enfance, jeunesse et loisirs, 1 à 5 salariés.

A11 : Secteur culturel, de l'éducation, de la formation, de l'environnement, famille, enfance, jeunesse et loisirs, 1 à 5 salariés.

A12 : Secteur du handicap, santé et médico-social, 6 à 10 salariés permanents.

A13 : Secteur sanitaire et social

A14 : Secteur santé et médico-social, 1 à 5 salariés

A15 : Secteur culturel et du handicap, 1 à 5 salariés permanents.

A16 : Secteur santé et médico-social, 6 à 10 salariés.

A17 : Secteur de l'environnement et du développement local, 10 à 20 salariés.

A18, Secteur du service à la personne, 10 à 20 salariés.

A19 : Secteur santé et médico-social, 1 à 5 salariés

A20 : Secteur santé et médico-social, 1 à 5 salariés

A 21 : Secteur loisirs et développement local, 1 à 5 salariés

A22 : Secteur culturel, de la formation, de l'environnement, famille, enfance, jeunesse, loisirs, 1 à 5 salariés permanents.

A23 : Secteur culturel, 1 à 5 salariés permanents.

A24 : Secteur culturel, de la formation, de l'environnement, famille, enfance, jeunesse, loisirs, 1 à 5 salariés.

A25 : Secteur de l'insertion, de l'handicap, 1 à 10 salariés.

A26 : Secteur du sport, 2 salariés.

A27 : Secteur de l'environnement, 1 à 5 salariés.

A28 : Secteur culturel, famille, enfance, jeunesse, loisirs, 1 salarié permanent.

A29 : Secteur de l'insertion, environnement, 10 à 30 salariés.

A30 : Secteur culturel, famille, enfance, jeunesse, loisirs, 5 à 10 salariés.

A 31 : Secteur du sport, 1 à 5 salariés.

Bibliographie

Aballea François (1992), « Sur la notion de professionnalité », *Recherche sociale*, n°124, p.39-49.

Abrioux Florence (2010), « Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ? Introduction. », *Management & Avenir,* n° 40, p. 186-204.

Aeberhardt Romain, Crusson Laure, Pommier Patrick (2011), « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », *France, portrait social*, Insee Références.

Agrikoliansky Éric (2003), « Usages choisis du droit : le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990). Entre politique et raison humanitaire », *Sociétés contemporaines*, 4, n° 52, p. 61-84.

Alam Thomas, Godard Jérôme (2007), « Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation », *Politix,* nº 79, p. 77-100.

Aldrin Philippe (2007), « Si près, si loin du politique », *Politix*, nº 79, p. 25-52.

Alexander Jennifer (1999), « The Impact of Devolution on Nonprofits, A Multiphase Study of Social Service Organizations », *Nonprofit Management and Leadership*, 10(1), p.57-70.

Alexander Jennifer, Nank Renee, Stivers Camilla (1999), « Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society? », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(2), p.452-475.

Alix Nicole, Castro Sami (1990), *L'entreprise associative,* Paris, Economica.

Alphandéry Pierre, Fortier Agnès (2015), « Quelle professionnalisation pour les associations naturalistes productrices de données ? », (in) Arpin Isabelle, Bouleau Gabrielle, Candau Jacqueline, Richard-Ferroudji Audrey (Dir.), *Activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*, Toulouse, Octares p.15-33.

Angot Sylvère (2014), *«* L'État local face aux réformes de l'action publique. La remise en cause de l'expertise territoriale des Conseillers d'éducation populaire et de jeunesse. » *Journée doctorale LATTS-PERSIST – 14 mars 2014.*

Angot Sylvère, Cottin-Marx Simon (2015) « Accompagner les associations. De l'éducation populaire aux politiques de l'emploi. », *Mouvements,* n° 81, p. 60-69.

Archambault Édith (2012), « Diversité et fragilité des associations en Europe », *Informations sociales*, n° 172, p. 20-28.

Archambault Edith (2013), « Les associations ailleurs ? Une comparaison internationale des secteurs sans but lucratif », (in) Tchernonog Viviane (Dir.), L*e paysage associatif français*, 2e édition, Juris Edition, Dalloz.

Arpin Isabelle, Bouleau Gabrielle, Candau Jacqueline, Richard-Ferroudji Audrey (Dir.) (2015), *Activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*, Toulouse, Octares.

Astier Isabelle (1997), *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, l'Harmattan.

Atamer Tugrul, Durand P., Engel François, Fixari Daniel, Riot Philippe, (1989), « L'État, les PME et les consultants », *Gérer et comprendre*, n°14 et n°15, mars et juin.

Aubouin Nicolas, Coblence Emmanuel, Kletz Frédéric (2012), « Les outils de gestion dans les organisations culturelles : de la critique artiste au management de la création », *Management & Avenir*, n° 54, p. 191-214.

Avare Philippe, Sponem Samuel (2013), « Le managérialisme et les associations », (in) Hoarau Christian, Laville Jean-Louis, *La gouvernance des associations*, Paris, ERES, p. 139-160.

Bach Stephen (2012), « Shrinking the state or the big society? Public service employment relations in an era of austerity », *Industrial Relations Journal*, 43, p.399–415.

Bach Stephen, Kessler Ian (2011), « The Citizen-Consumer As Industrial Relations Actor: New Ways of Working and the End-User in Social Care », *British Journal of Industrial Relations*, 49, 1, p. 80–102.

Bach Stephen, Kessler Ian (2012), « The modernisation of the public services and employee relations: targeted change », *Management, work and organisations*, BFI Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bach Stephen, Kolins Givan Rebecca, Forth John (2009), « The public sector in transition » (in) Brown, W., Bryson, A., Forth, J., et al (Eds.), *The Evolution of the Modern Workplace*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 307-331.

Bachet Daniel (2000), « Le "tiers secteur": le retour de la troisième voie », *L'homme et la société*, Vol.135, p.139-155.

Bacqué Marie-Hélène (2006), « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal. », *Espaces et sociétés,* n° 123, p. 69-84.

Bacqué Marie-Hélène, Blanc Maurice, Hamel Pierre, Sintomer Yves (2006), « Éditorial. », *Espaces et sociétés,* n° 123, p. 7-19.

Baines Donna, Charlesworth Sara, Cunningham Ian (2013) « Fragmented outcomes: International comparisons of gender, managerialism and union strategies in the nonprofit sector », *Journal of Industrial Relations*, p.1-19.

Balazard Hélène, Fisher Robert (2016), « *Community organizing*, pansement aux politiques néolibérales ou révolution lente ? », *Mouvements* n° 85, p. 105-113.

Balme Richard (1987), « La participation aux associations et le pouvoir municipal », *Revue Française de sociologie*, p.601-639.

Béland Daniel, Vergniolle de Chantal François (2014), « L'État en Amérique. Entre invisibilité politique et fragmentation institutionnelle », *Revue française de science politique*, vol 64, p.191-205

Belet Daniel (1993), « Prestations de conseil auprès des PME/PMI et processus d'apprentissage de leurs dirigeants : pour une autre conception du métier de conseil en management », *Revue internationale P.M.E : économie et gestion de la petite et moyenne entreprise*, vol. 6, n°2, p.109-134.

Bellamy Vanessa (2001), « Le programme « Nouveaux services – Emplois Jeunes » en 2000 : près d'un tiers des embauches effectuées par des associations », *Premières Synthèses*, DARES, septembre, n°36.

Benamouzig Daniel, Besançon Julien (2005), « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France », *Sociologie du travail*, 47(3), p. 301-322.

Benamouzig Daniel, Besançon Julien (2007), « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires », *Horizons stratégiques,* n° 3, p. 10-24.

Bernoux Philippe (2004), *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris, Seuil.

Berrebi-Hoffman Isabelle (2002), « Le pouvoir des consultants », *Sociologies Pratiques*, 6, p.1-4.

Berry Michel (1983), *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, CRG, École Polytechnique.

Bertaux Daniel (1997), *Les récits de vie*, Paris, Ed Nathan 127 pages.

Bezes Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris, Presses Universitaires de France, 544 p.

Bezes Philippe (2010), « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, n° 136, p. 775-802.

Bezes Philippe (2012), « État, experts et savoirs néo- managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. » (in) *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, juin.

Blein Yves (2014), *Simplifications pour les associations*, La Documentation Française, novembre.

Bloch-Lainé François (1994), « Identifier les associations du service social », *Recma,* n°251.

Boltanski Luc (1981), « America, America... Le Plan Marshall et l'importation du "management" », *Actes de la recherche en sciences sociales,* vol. 38, mai, p. 19-41.

Boni-Le Goff Isabel (2013), *Le sexe de l'expert. Régimes de genre et dynamique des inégalités dans l'espace du conseil en management*, Thèse en sociologie sous la direction de André Gelon, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), 764 p.

Bory Anne (2010), « Introduction au dossier », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie,* mis en ligne le 03 juin 2010, URL : http://socio-logos.revues.org/2454.

Bouagga Yasmine (2013), *Humaniser la peine ? Ethnographie du traitement pénal en maison d'arrêt*, Thèse de sociologie, sous la direction de Didier Fassin, EHESS, 538 p.

Bouquin Stephen (2006), *Précarité et segmentations sociales, nouveaux facteurs de régulation des marchés du travail ?*, (in) Pierre Cours-Salies, Stéphane Le Lay, *Le bas de l'échelle*, Editions Erès, p.185-206.

Bourdeau Vincent, Cottin-Marx Simon (2015), « La rationalité économique et financière de l'État écrase tout intérêt pour le fait associatif. Entretien avec Jean-Claude Mas, secrétaire général de la Cimade », *Mouvements,* n° 81, p. 11-25.

Bourdet Yvon (1976), *Qu'est-ce qui fait courir les militants ? Analyse sociologique des motivations et des comportements*, Stock.

Boussard Valérie (1998), « Les indicateurs de gestion comme construction sociale : l'exemple des CAF », *Recherches et prévisions*, n° 54, décembre, pp. 51-61.

Boussard Valérie (2001), « Quand les règles s'incarnent : L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, vol. 43, n°4, octobre-décembre, pp. 533-551.

Boussard Valérie (2008), *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance,* Belin, 263 p.

Boussard Valérie (2009), « Les consultants au cœur des interdépendances de l'espace de la gestion », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 126, p. 99-113.

Boussard Valérie (2014), « Professionnalisation, monde d'emploi. Pistes d'analyses des modalités de professionnalisation contemporaines », *Travail-Emploi-Formation*, Université Libre de Bruxelles, p.73-88.

Boussard, Valérie, Demazière Didier, Milburn Philip (2010), *L'injonction au professionnalisme, Analyses d'une dynamique plurielle*, Presses Universitaires de Rennes.

Branchu Christine, Morin Alain (2012), *Évaluation du dispositif Local d'Accompagnement*, Inspection Générale des Affaires Sociales, janvier.

Brichet Robert (1980), « Le rôle des associations privées dans la vie administrative », *AJDA*, 20 mars, p.123-128.

Brodiez Axelle (2009), « Gérer sa croissance : Le cas des associations de solidarité et humanitaires depuis les années 1940 », *Entreprises et histoire,* n°56, p. 73-84.

Burawoy Michael (1979), *Manufacturing Consent*, University of Chicago Press, Chicago.

Cadiou Stéphane, Guéranger David, Poupeau François-Mathieu. (2012), « Les consultants font-ils (de) la politique ? », *Revue Politiques et Management Public*, 29/1, Janvier-Mars.

Caillé Alain, Laville Jean-Louis (2001) « Introduction », *Association, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte, « Recherches », 230 p.

Caillé Alain, Laville Jean-Louis (Dir.) (1998), *Une seule solution, l'association ?,* MAUSS, La Découverte, Paris, 365 p.

Camus Jérôme, Lebon Francis (Dir.) (2015), *Regards sociologiques sur l'animation*, La Documentation Française.

Cary Paul, Laville Jean-Louis (2015), « L'économie solidaire : entre transformations institutionnelles et chantiers théoriques », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 15, p. 23-37.

Castel Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard.

Catlla Michel (2007), *Le travail public régional*, Toulouse, Octarès.

Cefaï Daniel (2007), *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*, Paris, La Découverte.

Cefaï Daniel, Quéré Louis (2006), *L'esprit, le soi et la société*, de George H. Mead. Nouvelle traduction et introduction, Paris, PUF.

Chanut-Guieu Cécile (2009), « La professionnalisation de la fonction de bénévole : quand l'État impulse le changement », *Management & Avenir*, n° 27, p. 13-30.

Chateigner Frédéric, Ihaddadène Florence, Martin Jean-Paul (2015), « Animation et animateurs dans la Ligue de l'enseignement », (in) Camus Jérôme, Lebon Francis (Dir.), *Regards sociologiques sur l'animation*, La Documentation Française, p.45-56.

Chauvière Michel (2001) « Associations et pouvoirs publics : entre autonomie et instrumentalisation » (in) Chopart Jean-Noël, Blais Jean-Paul, Gillio Claire, Ion Jacques, Nogues Henry, Garin-Ferraz Ghislaine, *Actions associatives, solidarité et territoires*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, p.79-92.

Chauvière Michel (2003), « Savoirs associatifs dans la familialisation du social : les mouvements familiaux », (in) Lochard Yves, Simonet Maud (dir.), *L'expert associatif, le savant et le politique,* Syllepse, Paris.

Chauvière Michel (2010), *Trop de gestion tue le social, essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte.

Chessel Marie-Emmanuelle, Nicourd Sandrine (2009), « Les ressorts des modes de gestion des associations », *Entreprises et histoire*, n°56, p. 6-10.

Chevallier Jacques (1981), « L'association entre public et privé », *Revue du droit public*, p.887-918.

Chevallier Jacques (1986), « Economie sociale et société civile », (in) Chevallier Jacques (dir.), *La société civile*, PUF.

Chiapello Eve (2005), « Les normes comptables comme institution du capitalisme. Une analyse du passage aux normes IFRS en Europe à partir de 2005 », *Sociologie du travail*, n° 47, p. 362-382.

Chiapello Ève, Gilbert Patrick (2009), « Le gestion comme technologie économique », (in) *Traité de sociologie économique*, Steiner P., Vatin F., (sous dir.), p. 325-365.

Chiapello Ève, Gilbert Patrick (2013), *Sociologie des outils de gestion*, Paris, la Découverte, 295 p.

Chobeaux François (2011) « Professionnels, bénévoles. Introduction », *VST*, n°109.

Chopart Jean-Noël, Outin Jean-Luc, Palier Bruno, Rault Daniel, Vidana Jean-Louis (Dir.) (1997), *Produire les solidarités. La part des associations,* Paris, MIRE.

Colin Jean-François (1981), « Le coût de la politique de l'emploi. Rétrospective 1973-1978 », *Travail et Emploi*, n°8.

Combes Marie-Christine, Ughetto Pascal (2010), « Malaise dans l'association : travail, organisation et engagement », *Travailler*, 2 n° 24, p. 153-174.

Considine M., Lewis J. (2003), « Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand », *Public Administration Review*, n°63, p.131-140.

Considine Mark (1996), « Market bureaucracy? Exploring the contending rationalities of contemporary administrative regimes », *Labour and Industry*, 7(1), p.1-28.

Cottin-Marx Simon, Grisoni Anahita, Roueff Olivier (Dir.) (2015) « Qui est le patron des associations ? », *Mouvements,* n° 81, 180 p.

Courpasson David (2000), *L'action contrainte*, Paris, PUF, 320 p.

Cristofalo Paula (2011), *Syndicalisme et expertise : la structuration d'un milieu de l'expertise au service des représentants du personnel (de 1945 à nos jours)*, Thèse de sociologie, sous la direction de Danièle Linhart, Paris 10.

Cunningham Ian (2001), « Sweet charity! Managing employee commitment in the UK voluntary sector », *Employee Relations*, vol. 23, p.226-240.

Cunningham Ian (2008). « A Race to the Bottom? Exploring Variations in Employment Conditions in the Voluntary Sector. », *Public Administration*, 86(4), p.1033-1053.

Cunningham Ian (2010), « Drawing from a bottomless well? Exploring the resilience of value-based psychological contracts in voluntary organizations », *The International Journal of Human*, Resource Management,Vol. 21, n°5, pp. 699-719.

Cunningham Ian, Baines Donna, Charlesworth Sara (2014), « Government fundinx, employment conditions, and work organization in non-profit community services: a comparative study », *Public Administration*, Vol. 92, p.582-598.

Cunningham Ian, James Philip (2009), « The outsourcing of social care in Britain : what does it mean for voluntary sector workers ? », *Work, employment and society*, vol. 23, p.363-375.

Cunningham Ian, James Philip (2014), « Public service outsourcing and its employment implications in an era of austerity: the case of British social care », *Competition and Change*, 18(1), p.1-19.

Damon Julien (2009), « Partenariat et politiques sociales », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 45, n° 1, p.149-162.

Davies S. (2011), « Outsourcing and the voluntary sector: A review of the evolving policy landscape » (in) Cunningham I., James P, *Voluntary Organisations and Public Service Delivery*, New York, Routledge, p.15–36.

Dayan Armand (2004), *Manuel de gestion*, Paris, Ellipses.

Debar Anne (2011), *Les transformations de l'État territorial (2007-2010), saisies par l'analyse de l'activité des directeurs départementaux en matière de gestion des personnels,* Thèse en sociologie sous la direction de Jeannot Gilles, Université Paris-Est.

Dejours Christophe, Molinier Pascale (1994), « Le travail comme énigme », *Sociologie du travail*, hors-série, p. 35-44.

Deleuze Gilles (2004), *Foucault,* Paris, Les éditions de minuit, 2004.

Demazière Didier, Dubar Claude (1997), « E. C. Hughes, initiateur et précurseur critique de la Grounded Theory », *Sociétés contemporaines,* n°27, p. 49-55.

Demazière Didier (2009), « Professionnalisations problématiques et problématiques de professionnalisation », *Formation Emploi,* p.83-90.

Demazière Didier, Roquet Pascal, Wittorski Richard, (2012), *La professionnalisation mise en objet*, Paris, L'Harmattan, 514 p.

Demoustier Danièle, Draperi Jean-François, Richez-Battesti Nadine (2014), *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire 2014,* Dalloz.

Denord François, Henry Odile (2007), « La « modernisation » avant la lettre : le patronat français et la rationalisation (1925-1940) », *Sociétés contemporaines,* n° 68, p. 83-104.

Diebol Hermine, Fleuré-Clergue Cécile, Nury-Torras Myrtille, Perzold Ulrike (2002), « La professionnalisation des emplois-jeunes », synthèse documentaire, CNAM, 24 mai.

DiMaggio Paul, Powell Walter (1983), « The iron-cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational field », *American Sociological Review*, n°48, avril, p. 147-160.

Djelic Marie-Laure (1998), *Exporting the American Model*, Oxford, Oxford University Press.

Djelic Marie-Laure (2004) « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État », *Politiques et management public*, vol. 22 n° 2.

Djelic Marie-Laure (2003), « Plan Marshall. Comment les États-Unis ont façonné l'Europe », *Les Échos Enjeux*, avril, n°190.

Dodier Nicolas (1988), « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction. », *Sciences sociales et santé,* Volume 6, n°1, p. 7-28.

Dodier Nicolas (1993), *L'expertise médicale. Essai de sociologie sur l'exercice du jugement*, Paris, Métailié.

Donzelot Jacques, Estèbe Philippe (1994) *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Esprit, 238 p.

Dreyfus Jean-David, Groud Hervé, Pugeault Serge (2009) *Associations et collectivités, les liaisons dangereuses*, sous la direction de, Paris, L'Harmattan.

Dubar Claude, Tripier Pierre, Boussard Valérie (2010) *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 3e édition.

Dubois Vincent (1999), *La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère,* Paris, Economica.

Durkheim Emile (1895), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris.

Dussuet Annie et Flahault Erika (2010), « Entre professionnalisation et salarisation, quelle reconnaissance du travail dans le monde associatif ? », *Formation emploi*, 111, p. 35-50.

Duvoux Nicolas (2015), *Les oubliés du rêve américain. Philanthropie, État et pauvreté urbain aux États-Unis,* Paris, PUF, 305 p.

Edwards B., Diani M., Foley M. W. (2001), *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective,* Hanover and London, University Press of New England, Series on Civil Society.

Eikenberry Angela M., Kluver Jodie Drapal (2004), « The Marketization of the Nonprofit Sector : Civil Society at Risk ? », *Public Administration Review,* March/April, Vol. 64, n°2.

Elson Peter R. (2007), « A Sharto History of Voluntary Sector-Government Relatons in Canada », *The Pilanthropist*, vol. 21, n°1.

Enjolras Bernard (1995), *Le marché-providence : aide à domicile, politique sociale et création d'emplois*, Paris, Desclée de Brouwer.

Epstein Renaud (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°11, p. 96-111.

Erhel Christine (2009), *Les politiques de l'emploi*, Paris, Presses Universitaires de France « Que sais-je ? », 128 p.

Evans Peter B., Rueschemeyer Dietrich, Skocpol Theda (Dir.) (1985), *Bringing the Stat Back In*, Cambridge University Press.

Evetts Julia (2006), «The Sociology of Professional Groups», *Current Sociology*, January, vol. 54, n° 4, p. 133-143.

Evetts Julia (2013) « Professionalism : Value and Ideology », *Current Sociology*, March 2013, Online Version.

Eyraud Corine (2004), « Comptabilité (publique et d'entreprise) sociologie, ou l'analyse sociologique des catégorisations sociales », *Compabilité, contrôle, audit*, juin, p.29-45.

Eyraud Corine (2013), « Mesurer l'action publique par des indicateurs. Systèmes de valeurs et jeux de pouvoir », p.183-196 (in) Chiapello Ève, Gilbert Patrick, *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La Découverte.

Fabre Pascal (2010), « L'affectation des ressources aux associations partenaires : la nécessaire politisation des outils de gestion », *Management & Avenir,* n° 40, p. 254-274.

Falaix Ludovic (2010), « L'ingénierie sociale et territoriale dans les Directions interministérielles de la cohésion sociale », *Carnet de géographe,* n°1.

Falcoz Marc, Walter Emmannuelle (2007), « Travailler dans un mode de bénévoles. Contraintes et limites de la professionnalisation dans les clubs sportifs », *RECMA*, n°306.

Fayol Henri (1925), *Administration industrielle et générale*.

Ferrand-Bechmann Dan (1992) *Bénévolat et solidarité*, Syros.

Ferrand-Bechmann Dan (2000), *Le métier de bénévole*, Paris, Ed. Economica.

Fortier Isabelle (2010), « La « réingénierie de l'État », réforme québécoise inspirée du managérialisme », *Revue française d'administration publique*, n° 136, p. 803-820.

Foucault Michel (1991), *Dits et écrits*, Paris, Gallimard.

Foucault Michel (2004), *La Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil/Gallimard.

Freidson Eliot (1986), *Professional Powers. A study of Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago, University of Chicago Press.

Freidson Eliot (2001), *Professionalism, the Third Logic*, Cambridge, Polity Press.

Frère Bruno (2009), *Le nouvel esprit solidaire*, Paris, Desclée de Brouwer.

Gadrey Jean (2004), « L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire », *Rapport de synthèse pour la DIES et la MIRE*, Février.

Garrigou-Lagrange Jean-Marie (1970), *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Thèse en droit, présentée et soutenu le 26 juin 1968, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Gateau Gilles, (1989), « L'emploi associatif en 1988 » (in) *Associations et emploi*, Document de l'Institut National de la Jeunesse, p.31-38.

Gautier Arthur (2009) *Associations et entrepreneuriat institutionnel. Une approche neo-institutionnaliste de la culture : le cas des lieux de musiques actuelles*, Thèse en sciences de gestion, sous la direction de Jean-Louis Laville, Conservatoire national des arts et métiers, 471 p.

Gaxie Daniel (2002), « Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales », *Revue française de science politique,* Volume 52, n°2, 2002, p. 145- 178.

Gaxie Daniel (2005), « Rétribution du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Swiss Political science review*, 157-188.

Gillet Jean-Claude (2006), *L'animation en questions*, coll. Trames, éd. Erès.

Giraud Baptiste (2007), « Le syndicalisme saisi par le management », *Politix,* nº 79, p. 125-147.

Goffman Erving (1974), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Les éditions de minuit, 573 p.

Gomel Bernard (2006) « L'emploi salarié dans le travail des associations », (in) Chopart Jean-Noël, Neyret Guy, Rault Daniel, *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*, Paris, La Découverte, p.133-169.

Gomel Bernard, Lopez Alberto (2012), « Effets des emplois jeunes sur les trajectoires professionnelles », *Le 4 pages du CEE,* juillet, n°94.

Gomel Bernard, Schmidt Nicolas (2006), « Les suites associatives au programme *Nouveaux services-Emplois jeunes* », *Centre d'étude de l'emploi*, octobre, n°33.

Guibert Gérôme (2006), *La production de la culture. Le cas des musiques amplifiées en France*, Irma édition, Paris, 558 p.

Guibert Gérôme, Eynaud Philippe (2012), « La course à la taille dans le secteur associatif des musiques actuelles : de la crise de sens à la proposition alternative d'une plateforme collaborative », *RECMA*, numéro 326, p.71-89.

Guillemot Danièle, Jeannot Gilles (2013), « Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé », *Revue française de sociologie*, vol. 54, p. 83-110.

Guitton Christophe (1999), *Emplois-jeunes, La professionnalisation en débat*, Centre d'études et de recherches sur les qualifications, 4 p.

Guitton Christophe (2000), « La professionnalisation, nouvelle catégorie de l'intervention publique. L'exemple du programme 'nouveaux services – nouveaux emplois' », *Formation Emploi*, n°70, p.13-30.

Guitton Christophe, Legay Agnès (2002), « La professionnalisation de l'emploi dans les associations intermédiaires », *Problèmes économiques,* 2 janvier.

Hall Michael, Andrukow, A., Barr, C., Brock, K. (2003). *The capacity to serve: A qualitative study of the challenges facing Canada's nonprofit and voluntary sector organizations*, Toronto, Canadian Centre for Philanthropy.

Hall Michael, Banting K. G. (2000), *The nonprofit sector in Canada: Roles and relationships*, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston.

Hall Michael, Barr Cathy, Easwaramoorthy M, Sokolowski S. Wojciech, Salamon Lester (2005), *Analyse comparative du secteur sans but lucratif et bénévole au Canada*, Toronto, Imagine Canada.

Hall P. D. (2006), « A historical overview of philanthropy, voluntary associations, and nonprofit organizations in the United States », (in) Powell W., Steinberg R., *The Nonprofit Sector*, New Haven, Yale University Press, p. 32-65.

Hamidi Camille (2002), « Les raisons de l'engagement associatif. Le cas de trois associations issues de l'immigration maghrébine », *Revue française des affaires sociales,* n° 4, p. 149-165.

Hamidi Camille (2010), *La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans des associations de quartier*, Économica, coll. « Études Sociologiques », 230 p.

Hamidi Camille (à paraître), « Associations, politisation et action publique : un monde en tensions ».

Harvard Duclos Bénédicte, Nicourd Sandrine (2005), *Pourquoi s'engager ? Bénévoles et militants dans les associations de solidarité,* Paris, Payot, 212 p.

Hély Mathieu, Simonet Maud (2013), *Le travail associatif*, Presses Universitaires de Paris Ouest.

Hély Matthieu (2004), « Les différentes formes d'entreprises associatives », *Sociologies pratiques*, p.27-51.

Hély Matthieu (2008a), « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », *Laviedesidees.fr*

Hély Matthieu (2008b), « A travail égal, salaire inégal : ce que travailler dans le secteur associatif veut dire », *Société contemporaine*, n°69, p.125-148.

Hély Matthieu (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 368 p.

Hély Matthieu (2010), « Entreprises associatives et travail "d'utilité sociale" », *Gestion et finances publiques*, n°12, décembre, p.881-884.

Hély Matthieu, Moulévrier Pascale (2013), *L'économie sociale et solidaire : de l'utopie aux pratiques*, La Dispute.

Hély Matthieu, Rétif Sophie, Simonet Maud (2015), « Figures de l'employeur et formes du « dialogue social » dans les entreprises de l'ESS », *Mouvements*, n° 81, p. 116-125.

Hemmings M. (2011), « What problems you got? Managerialisation and union organising in the voluntary sector », *Industrial Relations Journal*, 42(5), p.473–485.

Hems L., Passey, A. (1998), *The UK Voluntary Sector Statistical Almanac*, *1998-99*, London, NCVO.

Henry Odile (1992) « Entre savoir et pouvoir/ Les professionnels de l'expertise et du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*. vol. 95, décembre, p. 37-54.

Henry Odile (1997), « La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil », *Politix,* vol.10, n°39, pp. 155-177.

Henry Odile (2006), « L'impossible professionnalisation du métier d'ingénieur-conseil (1880-1954) », *Le Mouvement Social,* n°214, p. 37-54.

Henry Odile (2012), *Les guérisseurs de l'économie. Socio-Genèse du métier de consultant (1900-1944)*, CNRS Edition, 494 p.

Henry Odile, Pierru Frédéric (2012), « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales,* n°193, p.4 – 15.

Hermant Emilie, Latour Bernard (1998), *Paris ville invisible,* Paris, La Découverte.

Hibou Béatrice (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, la Découverte.

Hoarau Christian, Laville Jean-Louis (2013), *La gouvernance des associations*, Paris, ERES.

Hogan Michael (1985), « American Marshall Planners and the Search for a European Neo-Capitalism », *American Historical Review*, February, p.44-72.

Hughes Everett (1951), « Mistakes at Work », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 17-3, p. 320-327. Traduction française dans E.C. Hughes (1996), *Le regard sociologique*, Paris, Édition de l'EHESS, p. 87-97.

Hwang Hokyu, Powell Walter W. (2009), « The Rationalization of Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector », *Administrative Science Quarterly*, n°54, p268-298.

Illich Ivan (1980), *Le travail fantôme,* Seuil.

Ion Jacques (1999), « Engagements associatifs et espace public », *Mouvements,* n°3, mars-avril.

Ion Jacques, Franguiadakis Spyros, Viot Pascal (2005), *Militer aujourd'hui*, Paris, Col. Autrement, CEVIPOF.

Jeannot Gilles (1999), « Trois modèles de l'autonomie des subdivisions territoriales au ministère de l'Equipement », (in) Chatzis Konstantinos, Mounier Céline, Veltz Pierre, Zarifian Philippe, *L'autonomie dans les organisations. Quoi de neuf ?*, L'Harmattan, p.255-272.

Jeannot Gilles (2001), « Les associations, l'État et la théorie de l'institution de Maurice Hauriou », *Les annales de la recherche urbaine*, n°89, juin, p.19-22.

Jeannot Gilles (2005a), *Les Métiers Flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octares.

Jeannot Gilles (2005b), « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol 47, n° 1, p. 17-35.

Jeannot Gilles (2005c), « De la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) aux cadres statutaires : la progressive émergence de la notion de « métier » dans la fonction publique d'État en France », *Revue française d'administration publique*, n°116, p. 595-608.

Jeannot Gilles (2007), « À quoi ne se réfèrent pas les référentiels métiers des agents de développement local ? », *Formation emploi*, 100, p. 121-135.

Jeannot Gilles (2011), « Les usages de la comptabilité de gestion au ministère de l'Équipement (1985-1995) », *communication au CHEFF*, 7 juin.

Jeannot Gilles, Rouban Luc (2009), « Changer la fonction publique », *Revue française d'administration publique,* n° 132, p.665-672.

Johnson Thomas, Kaplan Robert (1987), *Relevance lost, the rise and fall of management accounting*, Harvard Business School Press, Boston, Mass.

Juan S. (1999) « L'utilité sociale de l'activité associative face à la professionnalisation et à la marchandisation », *Sociologie du travail*, vol. 41, n° 2, p. 195-207.

Kipping Mathias, Engwall Lars (2002), « The Dissemination of Management Knowledge », *Management Learning,* vol. 35, p. 243–253.

Kletz Frédéric, Moisdon Jean-Claude, Pallez Frédérique (1997), « Zoom sur l'organisation. Les grilles de classification : un dispositif photographique problématique », (in) *Du monde d'existence des outils de gestion,* Paris, Seli Arslan, p.91-112.

Kriesi Hanspeter (1996), « New social movements in a political context », (in) *Comparative Perspectives on Social Movements, Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings,* Cambridge, Cambridge University Press.

Lafore Robert (2010), *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise*, Paris, Dunod.

Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre (1997), *L'environnement ou l'administration des possibles, la création des directions régionales de l'environnement,* Paris, L'Harmattan.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (2005), *Gouverner par les instruments,* Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.

Laville Jean-Louis (Dir.) (2007), *L'économie solidaire. Une perspective internationale,* Pluriel.

Laville Jean-Louis, Nyssens Marthe (2001), *Les services sociaux entre associations, état et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte, Paris.

Laville Jean-Louis, Sainsaulieu Renaud (1997), *Sociologie de l'association*, Desclée de Brower, 403 p.

Le Galès Patrick (2008), « Gordon Brown et Tony Blair. Succès économiques et limites sociales du « New Labour » », *Études,* tome 408, p.163-174.

Le Lidec Patrick, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France. », *Revue française d'administration publique,* n° 121-122, p. 111-130.

Leat Diana (1995), « Funding matters », (in) Davis Smith, J., Rochester, C., Hedley, R. (Eds), *An Introduction to the Voluntary Sector*, Routledge, London, p. 156-89.

Lefèvre Sylvain (2007), « Le sale boulot et les bonnes causes », *Politix,* nº 79, p. 149-172.

Lefèvre Sylvain (2011), *ONG & Cie. Mobiliser les gens, mobiliser l'argent*, PUF.

LeGros D., Narcy Mathieu (2004), « Différentiel de salaire entre secteur sans but lucratif et secteur privé en France » (in) Girard D., (Dir.), *Solidarités collectives. Famille et solidarités*, Paris, L'Harmattan, pp. 215-230.

Lenay Olivier (2005), « L'ergonomie de la gouvernementalité. Le cas du système hospitalier français », (in) Hatchuel A. et al. (Dir.*), Gouvernement,*

organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault, Les presses de l'Université de Laval.

Lipsky Michael (1980), *Street Level Bureaucracy, Dilemmas of the individual in Public services*, New York, Russel Sage Foundation.

Lipsky Michael, Smith R. Steven (1989-1990), « Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State », *Policital Science Quarterly*, Vol. 104, Number 4.

Lochard Yves, Simonet Maud (2003), *L'expert associatif, le savant et le politique,* Paris, Ed. Syllepse.

Lochard Yves, Trenta Arnaud, Vezinat Nadège (2011), « Le conflit, impensé du monde associatif », *laviedesidées.fr*, 22 novembre

Loison-Leruste Marion, Hély Matthieu (2013), « Des entreprises associatives en concurrence : le cas de la lutte contre l'exclusion », (in) Hély M., Simonet M. (Dir.), *Le travail associatif,* Presses Universitaires de Paris Ouest.

Loncle Patricia (1998), « Les politiques locales de jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ? », *Politiques et management public*, vol.16 n° 3, p. 93-115.

Loriol Marc, Line Spielmann (2015), « Quand la passion s'emmêle. De l'investissement de soi à la souffrance dans une MJC, scène de musiques actuelles », (in) Leroux Nathalie, Loriol Marc, *Le travail passionné*, Erès, p.117-151.

Marchal Emmanuelle (1984), « Une approche de l'emploi dans le secteur associatif », *Colloque du 20 juin 1984*, ADDES.

Marchal Emmanuelle (1987), « La professionnalisation des associations », *Lettre d'information du Centre d'étude de l'emploi,* juin.

Marchal Emmanuelle (1992), « L'entreprise associative entre calcul économique et désintéressement », *Revue Française de Sociologie*, vol 33, p.365-390.

Marival Céline (2011), *Interactions entre associations et pouvoirs publics : logiques, tensions, diversité*, Thèse de sciences de l'homme et société, sous la direction de Philippe Mose, Université de la méditerranée Aix-Marseille II.

Martineau Régis (2015), « La carte, le territoire et les outils de gestion », *Gérer et comprendre*, juin, n°120, p.47-57.

Mathieu Lilian (2002), « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspective pragmatique dans les mouvements sociaux », *Revue française de science politique,* vol. 52, février.

Mathieu-Fritz Alexandre, Esterle Laurence (2013), « Les transformations des pratiques professionnelles lors des téléconsultations médicales », *Revue française de sociologie*, 2 Vol. 54, p. 303-329.

Matonti Frédérique (2005), « Le capital militant. Crises politiques et reconversions : mai 68 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°158.

Matonti Frédérique, Poupeau Franck (2004), « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°155, p.7-8.

Meier Olivier, Schier Guillaume (2008), « Quelles théories et principes d'actions en matière de gouvernance des associations ? », *Management & Avenir*, n° 20, p. 179-198.

Micoud André (Dir.) (1991), *Des Hauts-Lieux*, Paris, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique.

Minot Didier (2011), « De la "concurrence libre et non faussée". Menace sur le liberté d'association en France », *Le Monde Diplomatique*, janvier.

Minot Didier (2013), *Des associations citoyennes pour demain*, Ed. Charles Léopold Mayer, 227p.

Mintzberg Henry (1982), *Structure et dynamique des organisations, Paris,* Éditions d'organisation.

Mispelblom B-F. (2003), « Stratégie de direction et dispositifs de management », (in) Boussard V., Maugeri S. (Dir.), *Du politique dans les organisations*, Paris, L'Harmattan.

Moisdon Jean-Claude (1994), « Appareils gestionnaires et travail, ou de la lacune comme opportunité », *Sociologie du travail,* hors-série, p.11-19.

Moisdon Jean-Claude (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Seli Arslan, 186 p.

Moisdon Jean-Claude (2012), « Le paradoxe de la boîte noire. Réformes hospitalières et organisation », *Droit et société*, n° 80, p. 91-115.

Moutet Aimée (1987), « Une rationalisation du travail dans l'industrie française des années 1930 », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations,* n° 5, p. 1061-1078.

Mucchielli Alex (1991), *Les méthodes qualitatives*, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?, Paris, 126 p.

Narcy Mathieu (2013), « Le travail associatif : des salariés intrinsèquement motivés », (in) Hély Matthieu, Simonet Maud, *Le travail associatif*, Presses Universitaires de Paris Ouest.

Nay Olivier, Smith Andy (2002) (Dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

Négrin Jean-Paul (1977), « L'utilisation par l'administration des associations de la loi de 1901 », *RFAP,* n°3, juillet-septembre 1977, p.549-582.

Négrin Jean-Paul (1980), « Les associations administratives », *AJDA*, 20 mars, p.129-137.

Neveu Erick (1996), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, col. « Repères ».

Noguès Henri (2013), « Dans un nouveau contexte : les associations de solidarité en suspens », (in) Tchernonog Vivianne (Dir.), *Le paysage associatif français,* 2e edition, Juris étuditions, p.195-210.

Offerlé Michel (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.

Oliver C. (1991), « Strategic responses to institutional processes », *Academy of Management Review*, 16(1), p.145–179.

Olson Mancur (1978), *Logique de l'action collective,* Paris, PUF.

Osborne David, Gaebler Ted (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume.

Passeron Jean-Claude (1990), « Biographies, flux, itinéraires, trajectoires », *Revue française de sociologie*, vol.31, n° 1.

Passey A., Hems L., Jas P. (2000), *The UK Voluntary Sector Almanac 2000*, London, NCVO Publications.

Perec Georges (2003), *Penser/classer*, Éditions du Seuil.

Pérotin Virginie (2001), « Secteur associatif, création d'emplois et politique sociale : promesses ou illusions? », *Revue internationale du travail*, vol. 140, n°3.

Perrot Pascal (2008), « Les impasses de la contractualisation du financement public », *RECMA*, n°309, p.27-46.

Petrella Francesca, Richez-Battesti Nadine (2012), « Les logiques d'interaction entre associations et institutions publiques dans la gouvernance locale », *Informations sociales*, n° 172, p. 81-90.

Pette Mathilde (2014), « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, 5 (4), p. 405-421.

Politix (2007)*, «* Management *»,* nº 79, 237 p.

Preston A-E. (1989), « The nonprofit worker in a for-profit world », *Journal of Labor Economics*, vol.7, n°4, oct, p. 438-463.

Pugeault Serge (2009), « Les relations contractuelles entre collectivités territoriales et associations exerçant une mission d'intérêt général », (in) *Associations et collectivités, les liaisons dangereuses*, sous la direction de Dreyfus Jean-David, Groud Hervé, Pugeault Serge, Paris, L'Harmattan.

Ravon Bertrand (2008), « Souci du social et action publique sur mesure », *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 30 octobre.

Reynaud J.D. (1991), *Les règles du jeu. Régulation et action collective*, Paris, Armand.

Ricciardi Ferruccio (2007), *L'importation du « modèle américain » en Italie et son aménagement : politique économique, cadres dirigeants et gestion d'entreprise à l'époque du long Plan Marshall (1948-1960)*, Thèse de doctorat d'histoire, sous la direction d'André Grelon, soutenue le vendredi 14 décembre, l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 480 p.

Robert Cécile (2007), « Les transformations managériales des activités politiques. », *Politix,* n° 79, p. 7-23.

Roman Joël (2008), « L'État, les associations et le marché », *Esprit*, n°12, décembre, p. 110-114.

Roustang Guy, Laville Jean-Louis, Eme Bernard, Mothé Daniel, Perret Bernard (1996), *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer.

Rouvery Luciano, Tripier Pierre (1973), « Une nouvelle problématique des qualifications : l'exemple italien », *Sociologie du travail*, n°2, p.136-156.

Russell L., Scott D., Wilding P. (1996), « The funding of local voluntary organisations », *Policy and Politics*, vol. 24, n°4, p. 395-412.

Ryan William P. *(*1999), « The New Landscape for Nonprofits », *Harvard Business Review*, 77*(*1*),* p.127-136.

Saint-Martin Denis (2001), « Les cabinets de conseil et la “re-marchandisation” de la politique sociale dans les États-providences de type libéral », *Lien social et Politiques,* n°45, p.131-144.

Sako Mari (1992), *Prices, Quality and Trust: Inter-firm Relations in Britain and Japan*, Cambridge University Press.

Salamon Lester M. (1987), « Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state », *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1), 29–49.

Salamon Lester M. (1993), « The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State », *Social Service Review*, 67, p.16–39.

Salamon Lester M. (1997), « Holding the Center: America ’ s Nonprofit Sector at a Crossroads », New York: Nathan Cummings Foundation, January 16.

Salamon Lester M. (2010), « Putting the civil society sector on the economic map of the world », *Annals of Public and Cooperative Economics*, n°81, p.167-210.

Schwartz Bertrand (1981), *L’insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris.

Scott Katherine (2003), *Le financement, ça compte : l’impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, Ottawa, Conseil canadien de développement social.

Segrestin Colin (2004), *Les chantiers du manager*, Paris, Armand Colin.

Sibille Hugues (2011), *La voie de l'innovation sociale*, Rue de l'échiquier, 128 p.

Simonet Maud (2002), « « Give back to the community » : le monde du bénévolat américain et l'éthique de la responsabilité communautaire. », *Revue française des affaires sociales,* n° 4, p.167-188.

Simonet Maud (2007), « Entre emploi et bénévolat associatif : le volontariat », *Quatre pages du centre d’étude de l’emploi*, n°45, aout.

Simonet Maud (2008), « Derrière le voile de la citoyenneté : les usages politiques du volontariat en France et aux États-Unis », *Les Mondes du travail*, n°5, janvier, p.53-65

Simonet Maud (2010), *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?* Paris, La Dispute, 2010.

Smith Rathgeb Steven (2010), « Nonprofits and Public Administration. Reconciling Performance Management and Citizen Engagement », *The American Review of Public Administration*, vol. 40, n°2, p.129-152.

Smith Rathgeb Steven, Lipsky Michael (1993), *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*, MA: Harvard University Press, Cambridge, 306 p.

Snow David, Rochford E. Burke, Worden Steven K., Benford Robert D. (1986), « Frame Alignment Processes, Mocromobilization, and Movement Participation », *American Sociological Review,* 51, p.464-481.

Sommier Isabelle (2003), *Le renouveau des mouvements contestataires,* Flammarion.

Spire Alexis (2007), « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 169, p. 4-21.

Tchernonog Viviane (2007), *Le paysage associatif français*, Paris, Dalloz.

Tchernonog Viviane (2009), « Financements publics et privés, emploi salariés et travail bénévole », *Les associations en France. Poids, profils et évolutions*, Revue ADDES, Novembre.

Tchernonog Viviane (2012), *Paysage associatif français en 2011*, cité (in) « Le financement des associations : entre contraintes budgétaires et projets associatifs », CPCA, France Active, 16 janvier.

Tchernonog Viviane (2013), *Le paysage associatif français,* Dalloz, Juris Edition, 2e ed, 272 p.

Terssac Gilbert (de) (2003), « Vers une sociologie des activités professionnelles », *Communication aux Journées de sociologie du travail*, Paris.

Tessier Florian (2011), *L'évolution des rapports entre associations et état. Le cas du dispositif local d'accompagnement*, mémoire de Master 2, sous la direction de Pascale Moulévrier, IPSA, ESSCA, 105 p.

Thoenig Jean-Claude, Duran Patrice (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°4, p.580-623.

Tilly Charles (1984), « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 4, n°1, p. 89-108.

Tocqueville Alexis de (1981), *De la démocratie en Amérique*, Garnier-Flammarion, Paris, (1ère édition, 1835-1840).

Tonkiss, F. Passey A. (1999), « Trust, confidence and voluntary organisations: between values and institutions », *Sociology*, vol. 33, n°2, p. 257-274.

Traïni Christophe (Dir.) (2009), *Emotions… Mobilisation !*, Paris, Les presses de SciencePo, 300 p.

Ughetto Pascal, Combes Marie-Christine (2010), « Entre les valeurs associatives et la professionnalisation : le travail, un chaînon manquant ? », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], 5, mis en ligne le 08 juin 2010, URL : http://socio-logos.revues.org/2462

Valéau Patrick (2013), « La fonction RH dans les associations : les valeurs militantes à l'épreuve de la professionnalisation », *RECMA,* n°328.

Vatin François, Bernard Sophie (2007), *Le salariat : Histoire, théorie et formes*, Paris, La dispute.

Veyne Paul (1983), *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?* Paris, Seuil.

Villette Michel (1988), *L'homme qui croyait au management*, Paris, Ed. du Seuil.

Villette Michel (1992), « L'ingénierie sociale : une forme de la sociabilité d'entreprise », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 91-92, mars, p. 49-60.

Villette Michel (2003), *Sociologie du conseil en management,* Paris, Éditions La Découverte, Coll. « Repères ».

Warin Philippe (1993), « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*. 34-1, p. 69-95.

Weerawardena Jay, McDonald Robert E., Mort Gillian Sullivan (2010), « Sustainability of nonprofit organizations: an empirical investigation », *Journal of World Business*, 45, p.346-356.

Weller Jean-Marc (2007), « La disparition des bœufs du Père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification », *Droit et société,* n°67, p. 713-755.

White Deena (2012), « Interest representation and organisation in civil society: Ontario and Quebec compared », *British Journal of Canadian Studies*, vol.25, n°2.

Wilenski Harold (1964), « The profesionalization of Everyone? », *American Journal of Sociology*, 2, p. 137-158.

Young Dennis R. (2003), « Nouvelles tendances du secteur à but non lucratif aux États-Unis : vers une intégration dans les marchés ? » (in) OCDE, *Le secteur à but non lucratif dans une économie en mutation*, p.67-86.

Plan détaillé

REMERCIEMENTS....3

SOMMAIRE....7

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS ET SIGLES UTILISES....8

RESUME DE LA THESE....9

INTRODUCTION GENERALE....15

I. LE DISPOSITIF LOCAL D'ACCOMPAGNEMENT, INTERFACE SIGNIFIANTE DES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET ASSOCIATIONS....15
II. REGARDS SOCIOLOGIQUES SUR LES RELATIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS....18
1. Les relations avec les pouvoirs publics : l'autonomie associative regardée par la sociologie....20
2. L'État, les associations et le marché....28
III. PLAN & METHODE....36

PARTIE 1. UNE POLITIQUE PUBLIQUE POUR L'EMPLOI, POUR LES ASSOCIATIONS, AVEC LES ASSOCIATIONS....43

CHAPITRE 1. LA CREATION DU DLA ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI....45

I. DU SOUTIEN A LA VIE ASSOCIATIVE AU SOUTIEN A L'EMPLOI....46
1. Le déclin des formes traditionnelles de soutien aux associations....46
2. Les contrats aidés et les prémisses d'un accompagnement lié à l'emploi....52
II. NAISSANCE DU DLA....60
1. La création du DLA résultat d'un volontarisme administratif....61
2. La mise en forme de l'action : le passage de NSEJ au DLA....68
CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE....76

CHAPITRE 2. UNE POLITIQUE PUBLIQUE DELEGUEE....79

I. UNE POLITIQUE PUBLIQUE STRUCTUREE DONT LA MISE EN ŒUVRE EST DELEGUEE AUX ASSOCIATIONS....79
1. Le « cœur du dispositif » : la délégation à une association porteuse dans chaque département....80
2. Le pilotage local des structures porteuses....86
3. La structuration supra-départementale et la coordination du dispositif....88
II. UN DISPOSITIF STRUCTURE AUTOUR DU METIER DE CHARGE-E DE MISSION DLA....94
III : LES CONSULTANTS DU DLA : LA POURSUITE D'UN ACCOMPAGNEMENT DE PROXIMITE....100
1. Les associations, un nouveau marché du conseil....100
2. Des consultants DLA proches du monde associatif....105
3. Deux portraits de consultants associatifs....110
CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE....117

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE....119

PARTIE 2. LE TRAVAIL DES CHARGE-E-S DE MISSION DLA, REFLET D'UN GOUVERNEMENT PAR L'ACCOMPAGNEMENT....121

CHAPITRE 3. LE CADRE DU TRAVAIL DES CHARGE-E-S DE MISSION DLA....125

I. TRAVAILLER DANS UNE POLITIQUE PUBLIQUE DELEGUEE ET SOUPLE....126
II. LA PROCEDURE D'INTERVENTION....132

III. LE COMITE D'APPUI TECHNIQUE 139
1. Lieu de négociation....140
2. Acculturation 147
3. Tendance à la bureaucratisation 151
CONCLUSION DU TROISIEME CHAPITRE 156

CHAPITRE 4. LE TRAVAIL DES CHARGE-E-S DE MISSION : ACCOMPAGNER POUR L'EMPLOI 157

I. DIAGNOSTIC ET DEVOILEMENT 158
1. Les contraintes économiques poussent vers le DLA 158
2. Dévoiler et faire des détours par rapport à la demande initiale 159
II. UN DIAGNOSTIC « PARTAGE »....162
1. S'adapter c'est d'abord adhérer au diagnostic partagé....163
2. Nécessaire mobilisation des dirigeants 164
III. LE SOUCI DE L'EMPLOI 165
1. Adhérer à l'adaptation à l'environnement 165
2. Les associations abordées comme acteurs économiques....169
3. « L'emploi c'est de la balle ! » : le souci de l'« emploi »....173
CONCLUSION DU QUATRIEME CHAPITRE....174

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE....177

PARTIE 3. LES EFFETS DU DLA SUR LES ASSOCIATIONS : LA « PROFESSIONNALISATION CONTEMPORAINE »....181

CHAPITRE 5. LES FONCTIONS DU DLA : LA « PROFESSIONNALISATION CONTEMPORAINE » 185

I. STRUCTURER L'ORGANISATION DU TRAVAIL 193
1. Clarifier et structurer la division du travail 194
2. Le respect du droit du travail et la loi 1901 196
II. L'ENTREE EN « ECONOMIE » DES ASSOCIATIONS ET LA DIVERSIFICATION DES RESSOURCES....201
1. La consolidation économique des entreprises associatives : incitation à l'« hybridation » des ressources....203
2. La recherche de l'équilibre économique : une approche « marchande »....206
III. TRAVAILLER SUR LE PROJET, MOBILISER LES BENEVOLES 214
1. Travailler sur le projet pour mobiliser....216
2. Le travail bénévole, un travail bon marché : mobiliser les administrateurs et les bénévoles 220
CONCLUSION DU CINQUIEME CHAPITRE 228

CHAPITRE 6. L'USAGE DES OUTILS DE GESTION, UNE RESSOURCE DE POUVOIR....233

I. REGARD SOCIOLOGIQUE SUR LA GESTION 233
II. LE DLA, UNE RESSOURCE DE POUVOIR POUR DIRIGER LA STRUCTURE 238
1. Donner une visibilité financière au dirigeant qui a « le nez dans le guidon » 239
2. « Le DLA a permis à tout le monde de prendre conscience des problèmes en même temps »....241
3. Faire accepter en interne des décisions difficiles....242
III. LA FORMALISATION DES ROLES ENTRE DIRIGEANTS-SALARIES ET ADMINISTRATEURS – LA GOUVERNANCE....245
IV. LES USAGES DU DLA EN EXTERNE....249
1. Ressource de l'association vis-à-vis de l'externe 250
2. Le DLA ressource pour les financeurs....255
V. DES CAS D'ECHECS 261
CONCLUSION DU SIXIEME CHAPITRE 267

CHAPITRE 7. RELATIONS ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET ASSOCIATIONS BENEFICIAIRES 271

I. LES MUTATIONS DE L'ENGAGEMENT DES POUVOIRS PUBLICS 272
1. Les financements publics en augmentation et en mutation 272
2. Des financements différenciés selon les caractéristiques associatives 275
3. Les nouvelles modalités de financement : baisse des subventions et hausse des prestations marchandes 279
II. LES POUVOIRS PUBLICS PRESCRIPTEURS DU DLA 283
1. Des niveaux différenciés de prescriptions 284
2. Des financeurs différemment investis, révélateurs d'intérêts différenciés 289
III. LA PRODUCTION PUBLIQUE DE LA MARCHANDISATION 296
1. Une association partenaire : instabilité budgétaire et remplacement des financements 300
2. Deux associations gestionnaires : le pilotage des orientations économiques 318
3. Une entreprise associative marchande : injonctions différenciées 332
IV. ENSEIGNEMENTS DES ETUDES DE CAS : LA FABRIQUE PUBLIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ASSOCIATIF 342
1. La puissance publique morcelée 342
2. Faire autant ou mieux avec moins ou en recourant au privé. 344
3. Unité d'horizon : market bureaucracy 346
CONCLUSION DU SEPTIEME CHAPITRE 349

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE 353

CONCLUSION DE LA THESE 359

ANNEXES 367

ANNEXE 1 : PRESENTATION INSTITUTIONNELLE DU DLA 367

ANNEXES 2 : LES BENEFICIAIRES DU DLA DANS LES ASSOCIATIONS 369

1. REGARD SUR LA METHODE 369
2. QUI EST LE DIRIGEANT DANS LES ASSOCIATIONS ? 370

ANNEXE 3 : PRESENTATION SUCCINCTE DES CHARGE-E-S DE MISSION .376

ANNEXE 4 : LISTE DES ASSOCIATIONS OU LA DIRECTION A ETE INTERROGEE 377

BIBLIOGRAPHIE 379

PLAN DETAILLE 403