

## **Les associations d'action sociale**

### **Philippe Bregeon**

Sociologue membre associé au GRESCO de l'université de Poitiers.

Mail : phibregeon@gmail.com.

### **Table des matières**

- Introduction
- L'avènement du droit de se mettre en association
- L'essor des associations d'action sociale dans la mise en œuvre des politiques publiques.
- De l'aide sociale à l'insertion.
- Que représentent les associations employeurs de l'action sociale aujourd'hui ?
- Comment se représenter les segments de l'action sociale professionnelle aujourd'hui ?
- Adapter des dispositifs généraux à des situations et des parcours singuliers et vice versa.
- Les associations d'actions sociales sont-elles en crise aujourd'hui ?
- Bibliographie

### **Introduction**

Selon Laville et Sainsaulieu, les associations, toutes activités confondues, regroupent aujourd'hui près de 2 millions de salariés et depuis 30 ans, elles ont créé plus d'emplois que les entreprises privées. Par ailleurs, près d'un français sur 3, âgé de plus de 15 ans, est bénévole.

Pour autant, comme l'a noté Henri Mintzberg (Mintzberg, 1983), l'association est longtemps restée un monde invisible et de moindre intérêt, en comparaison avec les entreprises, les partis politiques et les syndicats. Cela est peut-être aussi la conséquence de la diversité et la complexité des associations.

Du côté de la diversité, quoi de semblable entre une petite association de boulistes d'un quartier et certaines associations de l'intervention sociale qui emploient plusieurs centaines de salariés ?

Le support associatif est finalement assez souple et il porte des activités et des réalités parfois très éloignées d'une véritable union de citoyens qui se regroupent pour mener une action commune en faveur des habitants et du bien commun.

Certains professionnels se déclarent en association simplement pour échapper à des contraintes. Par exemple, un professionnel de l'équitation demande à des amis de se constituer en association pour servir de support juridique à son activité équestre. Le détournement de l'esprit associatif est finalement assez courant.

Du côté de la complexité, si toute association peut être amenée à produire des biens et des services et ressemble en cela à une entreprise, elle ne peut être réduite à une organisation productive, pour au moins 3 raisons :

- les associations sont normalement à but non lucratif et n'ont pas d'actionnariat,
- elles recourent à des bénévoles au moins au niveau du conseil d'administration,
- elles s'inspirent plus ou moins d'un projet associatif que l'on retrouve pour l'essentiel dans le premier article de leurs statuts.

Juridiquement, l'association correspond à une structure déclarée officiellement en préfecture, distincte de l'État et des collectivités locales. A priori, elle se distingue également des entreprises dans la mesure où elle ne distribue pas de profit.

### **L'avènement du droit de se mettre en association**

L'avènement de ce droit est issu du courant de la 3ème République porté par les prémices

de la sociologie fonctionnaliste comme Émile Durkheim et des hommes politiques comme Léon Bourgeois, le père du solidarisme. Avec ce droit à se mettre en association, la 3ème République prend acte des désordres ayant conduit à des mouvements sociaux violents, à différents moments du 19ème siècle.

Du point de vue fonctionnaliste, l'association en tant que corps intermédiaire et institution doit combler la trop grande distance entre l'État tout en haut et le citoyen en bas. Cette fonction de corps intermédiaire est attribuée en même temps aux corporations, aux syndicats, dans l'objectif de contribuer au renforcement de la cohésion sociale particulièrement mise à mal par les conflits liés à la révolution industrielle et exacerbés par les débats récurrents sur le droit au travail, sur le droit à l'assistance, sur le droit des ouvriers.

Waldeck-Rousseau, ministre de la 3ème République, fait voter le 1er juillet 1901 une loi relative au contrat d'association. L'article 1<sup>er</sup> en pose le cadre juridique : « *L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices* ».

Cette loi du 1er juillet 1901 contredit l'esprit de la loi Le Chapelier qui avait été promulguée en France plus d'un siècle auparavant, le 14 juin 1791. La loi Le Chapelier proscrivait les organisations ouvrières, notamment les corporations des métiers, mais également les rassemblements paysans et ouvriers ainsi que le compagnonnage.

L'esprit de la révolution de 1791 reposait sur le principe de la souveraineté du peuple et sur une organisation centralisée de l'État qui devait garantir l'égalité de traitement entre chaque citoyen. Dans cette perspective, il n'y avait besoin d'aucun corps intermédiaire entre l'État et l'individu, devenu désormais libre et souverain.

Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, par distinction avec d'autres formes de groupement comme la famille, la modernité de la loi sur les associations en 1901 réside dans le postulat que l'activité des hommes serait motivée par des raisons rationnelles.

Le droit à s'associer doit être, non seulement un espace de socialisation, mais également un acte d'individuation et d'émancipation à l'égard de son groupe d'appartenance. L'association ne s'impose pas, elle se choisit. Du point de vue de la théorie du lien social d'Émile Durkheim, elle est à l'interface de l'espace privé, de la communauté organique familiale et de la secondarité de la société contractuelle moderne.

Jean-Louis Laville et Renaud Sainsaulieu interprètent le développement des associations durant tout le 20ème siècle comme un ensemble de réponses par rapport à des besoins matériels ou symboliques et/ou en réaction à l'oppression et la contrainte créée par les pouvoirs en place : pouvoirs politiques, religieux, économiques.

Le développement des associations qui suivra la loi de 1901 met en exergue au moins deux choses :

1. le désir de l'homme d'expérimenter et de construire de nouvelles formes de vivre ensemble,
2. sa capacité à résister contre toute forme de domination et à se poser en tant qu'être à la fois libre et social.

Deux formes d'associations vont donc se développer avec la loi de 1901.

La première sera l'œuvre d'un prolétariat, puis d'une classe ouvrière qui s'organise pour tenter d'échapper à la misère économique et à son étouffement social. Ce premier versant est à l'origine des sociétés de secours mutuel, du syndicalisme ouvrier, des coopératives ouvrières, des mouvements d'éducation populaire, etc.

Depuis toujours, les pouvoirs publics redoutent l'action des groupes et des associations parce qu'elle leur échappe.

Le deuxième versant aura comme objet de soulager et d'éduquer la pauvreté laborieuse et la pauvreté marginale. Il sera principalement porté par les sociétés philanthropiques et les œuvres confessionnelles qui étaient particulièrement nombreuses au 19ème siècle. Ce deuxième versant sera plus volontiers accompagné par les pouvoirs politiques dans la mesure où on ne

revendique ni rémunération du travail, ni amélioration de la condition ouvrière.

Contrairement à la contestation ouvrière dont l'enjeu était la promotion d'une classe, la stratégie de la petite bourgeoisie qui s'engage dans le développement associatif à vocation philanthropique est une stratégie de réussite individuelle. Il faut y voir le désir d'être reconnu socialement et l'identification anticipée à la classe dominante. L'arme symbolique du bénévolat dans les sociétés philanthropiques procure à la petite bourgeoisie et aux notables dignité et respectabilité, tout en s'attachant à satisfaire les intérêts particuliers. (Bourdieu, 1979)

Comme l'indique Robert Castel, la philanthropie a eu historiquement une fonction très précise : affirmer la nécessité du secours en déniait le droit au secours (Castel R, 1978).

### **L'essor des associations d'action sociale dans la mise en œuvre des politiques publiques**

Robert Lafore indique que les associations étaient présentes dans le champ de l'aide sociale et de l'action sociale bien avant que l'État ne s'y engage. Après la Révolution française, avec l'accroissement de la pauvreté, la philanthropie se reforme durant tout le 19<sup>ème</sup> siècle. Elle revisite et modernise les techniques d'encadrement et de régulation sociale des pauvres. D'après R. CASTEL, elle représente, à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, quelques 1800 établissements charitables. Beaucoup de ces œuvres philanthropiques vont adopter la forme associative et se déclarer en Préfecture avec l'avènement de la loi de 1901.

Depuis les lois de 1889, 1898, et 1904 sur les enfants abandonnés et assistés, jusqu'à l'aide sociale après 1953 et les dispositifs d'insertion à partir des années 1980, les associations ont incité l'État à prendre des initiatives en matière d'action sociale.

Comme l'indique Colette Bec (Bec C, 1998), à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et lors du mouvement conflictuel de séparation entre l'Eglise et l'État, on assiste à une forme de marchandage. Le pouvoir politique laisse aux œuvres (qui deviennent le plus souvent des associations) de vastes secteurs dans la gestion de l'assistance, dans lesquels elles vont pouvoir se développer. Ainsi s'instaure un pacte de non-agression qui demeurera fragile entre un Etat laïc et des institutions d'action sociale aux origines souvent religieuses.

Après 1905, les courants et les institutions religieuses se mobilisent ainsi dans l'assistance, comme espace de repli, en vue de compenser la sécularisation et la perte de pouvoir causées par la séparation de l'Eglise et de l'État.

Dans ce contexte, les relations entre les œuvres et l'État se stabilisent sur la base d'un pacte de non-agression dans cette gestion de l'action sociale. Les pouvoirs publics laïcs y ont aussi de l'intérêt dans la mesure où ils ne disposent pas des moyens matériels et des structures intellectuelles et administratives nécessaires pour parvenir progressivement à supplanter les œuvres confessionnelles. Le pouvoir politique et l'État se cantonnent dans la position d'acteurs minoritaires pour ce qui est de l'action, tout en inaugurant une forme de pilotage de l'assistance, puis de l'aide sociale après 1953<sup>1</sup>. Il s'agit alors simplement de financer et de réguler l'action sociale qui va connaître un fort développement dans les décennies suivantes.

Le pouvoir politique et l'État avaient envisagé d'abandonner les activités d'assistance en 1947 avec la création d'une grande sécurité sociale.

Pour autant, dans les années d'après-guerre, les associations d'actions sociales pèsent de tout leur poids pour la relance de l'assistance qu'elles obtiennent en 1953. Dans un souci de modernisation, et parce qu'elle symbolise des formes de misérabilisme avec une histoire particulièrement lourde, le législateur abandonne le vocable assistance pour celui d'aide sociale.

Pour la relance de ce régime dérogatoire qu'est l'aide sociale, ces associations d'actions sociales argumentent au début des années 1950 de l'incapacité du régime général de la sécurité sociale pour prendre en compte les particularités et la complexité des situations des populations

---

<sup>1</sup> Le décret du 29 novembre 1953 supprime l'assistance, crée l'aide sociale et unifie les procédures administratives.

pauvres et/ou à la marge.

Or, le glissement de nombreux systèmes d'aide contre l'exclusion dans la gestion du système général de la sécurité sociale avec, par exemple, le FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement) des défavorisés dans la loi Besson, ont plutôt montré l'inverse depuis.

Le retour de l'assistance avec l'aide sociale en 1953 doit être analysé du côté de l'attachement à un regard tutélaire sur les pauvres et la volonté des institutions privées d'action sociale pour maintenir sa position dans le champ de la gestion de la pauvreté.

### **L'invention de l'enfance inadaptée**

La notion contestable d'enfance inadaptée initiée sous Vichy (Chauviere, 1980) trouve tout naturellement son continuum après la guerre. La période d'après-guerre est traversée par une certaine inquiétude concernant l'encadrement de la jeunesse dans un pays en désordre. Dans ce contexte, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à « l'enfance délinquante » favorise la mobilisation des œuvres et des associations d'actions sociales pour une politique d'encadrement et de moralisation de la jeunesse en direction des populations en bas de l'échelle sociale.

Les années 1950 et 1960 vont poursuivre le développement de cette politique d'encadrement d'une partie de la jeunesse à la fois sur le versant de « l'enfance délinquante » mais également de « l'inadaptation ».

Aux créations d'établissements pour enfants « caractériels » succèdent et s'ajoutent celles pour enfants « débiles » sous le patronage du pouvoir médical et des notables. Il s'agit de construire ce champ du médico-social à la périphérie et en opposition à l'Education Nationale. Pour cela, les initiatives privées sous forme associative s'organisent, en particulier des grands réseaux associatifs comme les ARSEA<sup>2</sup> et l'UNIOPSS<sup>3</sup>. Les discours des réseaux mettent en avant le dévouement des associations d'actions sociales et la nécessité d'un encadrement pour la moralisation et l'adaptation des enfants qualifiés d'inadaptés.

Ainsi, durant les années 1950 et 1960, les associations médico-sociales vont instaurer avec l'appui du monde médical et de la justice un double mouvement :

1. Il s'agit d'abord de contribuer à la construction d'une nomenclature de catégories d'enfants qui rencontreraient des difficultés : enfants déficients mentaux légers, enfants déficient mentaux profonds, enfants avec des troubles du comportement, enfants handicapés, enfants en danger dans leur famille, etc.
2. Cette construction de catégories de population autorise ensuite ces associations à développer une diversité d'établissements spécialisés. Avec le soutien d'une partie du monde médical, de la justice et de notables, elles obtiennent sans trop de problèmes l'appui et le financement des pouvoirs publics pour accompagner ces développements. La nomenclature des établissements se structure ainsi en adéquation avec les catégories des enfants soi-disant handicapés et/ou est inadaptés.

Ce sont aujourd'hui ces établissements qui sont devenus des Maisons d'enfants à caractère social (MECS), des instituts médico-éducatifs (IME), des instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP), etc.

Ce secteur de l'enfance inadaptée sera, dans les années 1970, le creuset pour la structuration et la reconnaissance de groupes professionnels historiques de l'action sociale avec les éducateurs spécialisés et les moniteurs éducateurs qui vont obtenir la validation de diplômes et de conventions collectives.

Ces groupes professionnels semblent alors en mesure d'accéder au rang de grande fonction collective au côté de l'Education Nationale, pour prendre en charge la pauvreté résiduelle des individus et familles qui résisteraient aux transformations sociales et à la modernité. (Autès, 1999, p. 49)

<sup>2</sup> Association Régionale Spécialisé d'action sociale d'Éducation et d'Animation.

<sup>3</sup> Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.

La sociologie radicale met en cause le développement des effectifs. Parmi d'autres mises en cause, le numéro de la revue *Esprit* publié en avril 1972 est intitulé : « *Pourquoi le travail social ?* ». Les propos sur la couverture se situent au croisement de la provocation et de l'alerte par rapport aux libertés menacées, avec le développement et l'institutionnalisation de ces professions : « *Souhaitez-vous être animés socio-culturellement, assistés socialement, éduqués spécialement, conseillés conjugalement ? Vos enfants sont-ils vaccinés ? Votre budget est-il rationnel ? Etes-vous autonomes ? Les travailleurs sociaux ont ainsi mission de vous prendre en charge -- pas vous peut-être, pas encore, mais des centaines de milliers de gens à la marge, plus ou moins brouillés avec le travail et l'ordre -- En six ans, leur effectif a doublé ; voilà qu'ils sont 75 000* » (*Esprit*, avril 1972).

La mise en cause, de la part de la sociologie, puise une bonne part dans le travail de Pierre Bourdieu autour du concept de la domination.

### **De l'aide sociale à l'insertion**

À partir des années 1960, va se développer sous la pression des parents de handicapés le secteur des handicapés adultes, avec en particulier les Centres d'Aide par le Travail.

Le secteur de l'hébergement social, le plus souvent géré par des associations, a connu une première étape de professionnalisation à partir des années 1950 avec les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (Bregeon, 2008). Ils se sont multipliés à partir des années 1960 et 1970 pour mettre en œuvre une des branches de l'aide sociale : l'aide sociale à l'hébergement.

Les institutions d'hébergement social peuvent être considérées comme l'héritage d'un courant très ancien dans l'intervention sociale, celui de la prise en charge de la pauvreté marginale, par distinction avec la pauvreté laborieuse. Dans des formes d'encadrements le plus souvent collectifs et en internat, le pauvre marginal doit s'amender et consentir à l'adaptation au travail pour accéder et se maintenir dans l'hébergement social.

À partir de 1980, sous la pression de Bertrand Schwartz, vont émerger les Missions Locales et les Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE), gérées le plus souvent par des associations.

Depuis les années 1980, sous la pression du vieillissement de la société française, le secteur des services et de la prise en charge des personnes âgées connaît un développement remarquable. Les associations y sont de plus en plus concurrencées par des structures à but lucratif.

De 1980 à aujourd'hui, le secteur associatif est demeuré indispensable. L'offre associative anticipe et suit conjointement la structuration des politiques publiques en matière sociale. Les associations diversifient avec plus ou moins de pertinence les formes de prise en charge et d'accompagnement des populations concernées.

Les discours souvent très imprécis autour de la thématique de l'accompagnement et du projet sont devenus omniprésents dans les segments de l'intervention sociale sans que l'on sache, dans les pratiques, ce que recouvre cette notion d'accompagnement. Elle recouvre aussi souvent des formes d'encadrement avec plus ou moins de violence symbolique.

L'offre associative s'organise nationalement au sein de fédérations. Elles ont dû s'adapter à la décentralisation et aux transferts de l'État vers les collectivités locales, avec les Conseils départementaux et la Région en ce qui concerne la formation. Cependant, l'État demeure bien présent encore aujourd'hui, par exemple dans certains segments de la formation en direction des chômeurs et en matière d'hébergement social.

Selon Robert Lafort, les associations seraient en quelque sorte devenues le second pilier de la décentralisation (l'autre pilier étant les administrations des collectivités locales). Elles doivent s'adapter aux politiques locales et faire preuve d'une certaine souplesse par rapport à l'évolution de la demande sociale.

## **Que représentent les associations employeurs de l'action sociale aujourd'hui ?**

Au début du 21<sup>ème</sup> siècle, un grand nombre de structures gestionnaires de l'action sociale sont toujours des associations. Ainsi, leur antériorité dans le champ aura donné une légitimité pour se maintenir en place.

Selon Jacques Mallet (Mallet, 2012), le nombre d'associations employeurs du champ de l'action sociale avoisine 33 000 en 2010, avec 3 300 dans le secteur de la santé, 9 030 dans le secteur de l'hébergement médico-social et 20 300 dans l'action sociale sans hébergement.

Ensemble, ces associations et leurs établissements emploient près de 980 000 salariés dans ce champ de l'action sociale, pour une masse salariale de l'ordre de 19 milliards d'euros en 2010.

Avec près d'un million de salariés, le secteur associatif de l'action sociale professionnelle représente environ 55 % du total des emplois associatifs et un peu plus de 5 % du nombre total des salariés du secteur privé en France.

Plus ou moins en concurrence avec le secteur lucratif, les établissements gérés par les associations représentent entre 55 % et 75 % de l'action sociale, selon les sous-secteurs concernés (handicap, enfance, personnes âgées, adultes en difficulté).

Entre 2000 et 2010, le secteur associatif sanitaire et social a gagné 4 200 employeurs et plus de 250 000 emplois, selon Jacques Mallet. Cette augmentation de l'emploi d'un peu plus de 30 % en dix ans est nettement plus élevée que pour l'ensemble du secteur privé en France. C'est donc un secteur qui a été très dynamique mais qui perd maintenant des emplois depuis 2010.

Après de nombreuses années de croissance de l'emploi, le secteur associatif a enregistré un retrait inédit à partir de 2010. Après avoir mobilisé leurs ressources propres, les dirigeants ont dû tenir compte de la baisse de leurs moyens financiers, tant de la part de l'État que des collectivités territoriales.

Par ailleurs, le secteur associatif est de plus en plus mis en concurrence avec les établissements lucratifs. Une part de marché non négligeable a ainsi peu à peu été prise par des initiatives à but lucratif, en particulier dans les activités de l'accueil des jeunes enfants, de l'aide aux personnes âgées et de l'aide à domicile.

## **Comment se représenter les segments de l'action sociale professionnelle aujourd'hui ?**

Comme le montrent les auteurs de l'ouvrage collectif (Chopart, 2000), le champ de l'action sociale peut être représenté comme un ensemble avec des segments dont les frontières restent malgré tout imprécises.

Pour notre part, il nous semble que l'on peut distinguer au moins 6 segments ou sous-secteurs :

1. Les services et institutions dédiés à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, des adultes et des chômeurs avec, par exemple, le réseau des Missions Locales, les Centres d'Hébergement et Réinsertion Sociale, Pôle emploi, Cap Emploi, les Structures d'Insertion par l'Activité Economique, etc.
2. Les organismes de formation dédiés à l'insertion professionnelle avec par exemple l'AFPA, les GRETA, etc.
3. Les services et institutions en direction des enfants et des adultes handicapés avec, par exemple, les Etablissements et Services d'Aide par le Travail, les Instituts Médico Educatifs, les Instituts Thérapeutiques Educatifs et Pédagogiques, etc.
4. Les institutions et services en direction de la « protection de l'enfance » avec, par exemple, les Maisons d'Enfants à Caractère Social, les établissements et services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), etc.
5. Les services et les institutions en direction des personnes âgées avec, par exemple, les

établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les maisons d'accueil pour personnes âgées, les services à domicile pour personnes âgées, etc.

6. Les services et institutions de prévention et pour l'animation des quartiers et des politiques de la ville. Il s'agit principalement des équipes de préventions, des associations de quartiers, des Maisons de quartiers, des Centres Socioculturels, etc.

Ce rangement dans ces six segments repose sur l'identification des thématiques et d'activités déjà présentes au 19<sup>ème</sup> siècle et avant. Elles se sont plus tard relancées et développées à des moments particuliers de l'histoire de l'action sociale en France au 20<sup>ème</sup> siècle à la faveur de préoccupations de la société et du champ politique.

Ainsi, la relance de l'enfance inadaptée aux alentours des années 1950 a été impulsée aussi par l'inquiétude d'un désordre, conséquence de la guerre, concernant en particulier une partie de la jeunesse.

L'hébergement social a été relancé d'abord avec la loi Marthe Richard du 13 avril 1946 dans un souci d'entreprise de moralisation et de remise en ordre. Il s'agissait d'héberger et d'encadrer des femmes qui s'étaient adonné à la prostitution.

Puis la crise du logement et des sans-abris, devenue médiatiquement visible autour de l'hiver 1954, a imposé aux pouvoirs publics cette relance de l'hébergement social géré par les associations.

L'institutionnalisation de la thématique de l'insertion, à partir des années 1980, doit être analysée comme une tentative de réponse à la massification du chômage et des problèmes de qualification d'une partie de la jeunesse.

Ainsi, chacune de ces thématiques s'est imposée à partir d'un contexte socio-politique particulier et on retrouve les traces d'une partie des attendus de départ dans les discours des institutions de chacun des segments de l'action sociale encore aujourd'hui.

Par ailleurs, chacun de ces segments draine des populations particulières, même si certaines populations vont bien évidemment d'un dispositif à un autre.

Même si l'on ne peut pas prétendre à de véritables cloisonnements du point de vue des cultures des professionnels de l'action sociale et des institutions, chaque segment dispose de son propre corpus, de son propre rythme et de ses propres normes. Ainsi, les services à proximité de la thématique de l'insertion demeurent souvent attachés, pour le meilleur et pour le pire, à l'idée de projet individuel, de projet d'insertion.

Ceux sur la thématique du handicap semblent particulièrement porter l'idée de protection de leurs usagers, ce qui conduit parfois à des formes de confinement dans les institutions, dans un entre soi qui concerne non seulement les usagers mais également les professionnels.

### **Adapter des dispositifs généraux à des situations et des parcours singuliers et vice versa.**

Les associations d'actions sociales mettent en avant la nécessité de construire des formes d'adéquation entre des politiques publiques et des dispositifs conçus pour le plus grand nombre et les situations toujours singulières. Ainsi, elles seraient chargées d'une sorte de travail de traduction entre les pouvoirs publics et les populations ciblées.

Dans la perspective inverse, gérant des établissements et des services sociaux, elles ont, selon Pierre Rosanvallon (Rosanvallon P, 2004), une fonction de construction de la généralité par laquelle l'irréductible diversité des difficultés vécues par chaque individu ou famille est plus ou moins bien « apprivoisée » par la construction d'une politique d'action sociale qui distingue des catégories de public, qui organise la distribution de services, gère plus ou moins bien des salariés intervenants sociaux et, ce faisant, établit un ensemble institutionnel plus ou moins cohérent.

Pour autant, les associations ne sont pas simplement dédiées à leurs usagers et/ou aux attendus des pouvoirs publics qui les financent. Elles défendent leurs propres intérêts et en

particulier leurs ressources financières pour leur développement ou tout du moins leur survie.

Ainsi, leurs intérêts ne coïncident jamais tout à fait, ni avec ceux des usagers, ni avec ceux des pouvoirs publics. Nous sommes donc dans une sorte de triptyque entre les intérêts d'une association/de ses usagers/des pouvoirs publics et, dans un champ de l'intervention sociale de plus en plus concurrentielle, avec des insiders et des outsiders, parmi les associations.

Robert Lafort (Lafort, 2010) prétend que les associations réussissent à s'intégrer au sein des politiques sociales sans se dissoudre : « *Constituant chacune une petite collectivité fondée sur des affinités idéologiques plus ou moins fortes, elles parviennent à construire les problématiques qu'elles entendent affronter et à leur donner du sens* ».

Or, il conviendrait de modérer cette affirmation, au moins pour trois raisons :

1. Dans un contexte de réduction des financements publics, l'impact du projet associatif a de plus en plus tendance à se diluer sous la pression des contingences du fonctionnement des organisations. La dimension économique a tendance à reléguer les valeurs associatives.
2. Avec le développement des financements par appels d'offres, des démarches qualité, on assiste à des formes de standardisation de l'intervention sociale avec des associations de plus en plus reléguées à un simple rôle d'opérateur au détriment de leur capacité d'innovation et d'adaptation à des contextes particuliers.
3. On perçoit une relative banalisation de l'intervention sociale dans les représentations de la société française. En particulier dans le champ de l'insertion, les associations d'actions sociales apparaissent moins clairement, pour des raisons diverses, comme une ressource par rapport à la question de l'intégration des populations en difficulté sociale ou en situation de marginalité.

### **Les associations d'actions sociales sont-elles en crise aujourd'hui ?**

« *Ce qui frappe dans les débats sur le travail social, c'est le caractère redondant de certaines interrogations autour de la crise* », indique Michel Autes (Autes, 1990).

Ainsi cette thématique de la crise est récurrente dans le discours des acteurs de l'intervention sociale depuis les années 1970.

Pour autant, ces associations se sont développées depuis plusieurs décennies et ont été créatrices d'emplois. Il y a donc apparemment un décalage entre le discours récurrent sur la crise « du travail social » et le développement des associations et du nombre de leurs salariés.

Pour autant, l'on peut identifier un changement de contexte plus problématique depuis le début des années 1990 et de manière plus évidente, depuis 2006.

Une directive européenne en 2006 sur la mise en concurrence dans le secteur lucratif suscite beaucoup d'inquiétude. Comme l'indique Jean-Louis Laville, la crise des financements publics et la montée du libéralisme impactent de plus en plus durement le secteur associatif. Les associations, après le service public, sont soumises à un nombre accru de contraintes dont les principales sont la diminution des budgets et l'application des méthodes « du new public management » qui se focalise sur l'établissement d'indicateurs censés vérifier l'efficacité et l'efficience.

La rationalisation est donc en marche et vise à obliger les associations à se regrouper, territoire par territoire, en pôles pour mutualiser les moyens et faire des économies. Ce qui conduit sur chaque territoire à la disparition des plus petites.

Alors que les associations d'actions sociales avaient été, durant la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, à l'initiative de la construction des modes d'interventions en même temps que de leurs mises en œuvre, les voilà de plus en plus reléguées, avec cette rationalisation, dans des fonctions de prestataires de services, de plates-formes techniques.

La baisse des coûts est devenue l'objectif prioritaire et l'évaluation est le plus souvent rabattu sur la standardisation des résultats, ce qui n'autorise plus guère les associations à innover. Le projet associatif est alors de plus en plus oublié au profit d'une obsession de la



mesure des résultats. La déconnexion entre le projet associatif et l'activité semble de plus en plus profonde dans la plupart d'entre elles.

Les pouvoirs publics tentent de substituer au mode de financement traditionnellement pérenne et dédié à une institution ou à un service social le principe de l'appel d'offres, mettant en concurrence les associations et prévoyant un financement limité à la durée de l'action.

Ainsi, ce système génère une incertitude du point de vue de la pérennité pour une partie croissante des associations d'actions sociales et des déséquilibres.

Pour autant, les évolutions impactent à des degrés divers les sous-secteurs que nous avons identifiés en amont :

Les services et institutions en direction des enfants et des adultes handicapés semblent moins impactés, compte tenu de l'attention croissante dont bénéficie le secteur du handicap dans la société française et dans le champ politique, en particulier avec la loi du 11 février 2005.

Par ailleurs, la prise en compte récente de certains handicaps comme l'autisme oblige les pouvoirs publics à la création de nouveaux établissements.

A contrario, cette loi du 11 février 2005 renforce le droit des enfants handicapés à une scolarisation en milieu ordinaire et vient bousculer quand même certains établissements de type IME, ITEP.

Même si les relations avec leurs tutelles que sont les Conseils Départementaux sont parfois tendues (en particulier au niveau de leurs financements), les institutions et services en direction de la protection de l'enfance, avec par exemple les Maisons d'Enfants à Caractère Social, lieu de placement pour enfants, semblent également moins impactés que les associations dans le champ de l'insertion.

Les organismes de formation dédiés à l'insertion professionnelle des publics précaires et des chômeurs connaissent des difficultés depuis déjà une vingtaine d'années, en particulier à cause de leur financement par appels d'offres en œuvre dès les années 1980. L'AFPA a été proche de la faillite il n'y a pas si longtemps. Ainsi, de nombreux services et associations ont fermé pour des raisons économiques et d'incertitude.

Par ailleurs, la pression des normes s'accroît dans ce secteur de la formation en ce qui concerne l'identification des objectifs de chaque formation, la mise en œuvre pédagogique, l'information du public et aussi l'évaluation.

Pour répondre à ces exigences, les organismes de formation devenus des prestataires sont incités s'inscrire dans des démarches qualité et à justifier de certifications. Par exemple, en 2016, une trentaine d'organismes paritaires en Nouvelle Aquitaine ont défini 21 indicateurs correspondant à des critères de qualité.

Dans ce contexte, les formateurs indépendants et les petits organismes de formation ont du mal à suivre. Ils vont devoir se résoudre à la sous-traitance ou probablement disparaître.

Les services et institutions en direction des personnes âgées bénéficient d'une demande croissante avec le vieillissement de la population française. L'apport de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA<sup>4</sup>) a favorisé le financement de ces services et institutions.

Les difficultés de ces associations en direction des personnes âgées sont liées aux conditions de financement pour les services à domicile et surtout à la concurrence de plus en plus vive du secteur privé qui a toujours été présent comme gestionnaire de maisons de retraite, mais qui prend une part croissante du marché.

Dans ce contexte, le secteur le plus touché est sans doute le secteur des associations dans le champ de l'insertion où dominent quelques réseaux :

- les Structures d'Insertion par l'Activité Economique,
- les Missions Locales,
- les Centres d'Hébergement et de Réinsertion sociale,
- certaines associations qui mettent en œuvre des actions de formation en direction des

---

<sup>4</sup> L'APA est destinée à couvrir en partie les dépenses de toute nature concourant à l'autonomie des personnes âgées ayant besoin d'aides pour accomplir des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière.

chômeurs et des populations à bas niveaux de qualification.

On relève ici et là une crise du management dans des associations prises entre le modèle paternaliste de leurs origines religieuses et le modèle entrepreneurial libéral de plus en plus développé dans les organisations. Ainsi Gabriel Brie indique : « *Le secteur associatif emboîte le pas du secteur public en se laissant pénétrer par l'idéologie du management privé du service public. Cela se traduit entre autres par un ménagement de la productivité et de la rentabilité, des modes d'organisation « ad hoc ». Ainsi, la montée des logiques marchandes conjuguées à l'absence d'une originalité éthique et politique des associations d'actions sociales conduit non seulement au primat du gestionnaire mais surtout à une perversion de ce qui fonde le fait associatif, c'est-à-dire le projet* » (Brie, p 77 et 78).

Les associations sont plus ou moins sous la pression de leurs salariés (intervenants sociaux et autres) qui défendent leurs propres intérêts. Pour maintenir l'emploi, elles sont plus ou moins dans l'obligation de se positionner d'un point de vue entrepreneurial plutôt qu'associatif. L'espace entrepreneurial comporte le risque d'étouffer le projet associatif par la seule logique d'adaptation au marché.

Par ailleurs, on a vu depuis une quinzaine d'années « les démarches qualité » issues de l'industrie, traverser l'intervention sociale avec le consentement souvent un peu naïf des associations.

Comme l'indique Gabriel Brie : « *Cela conduit à ce que toutes les associations se ressemblent puis ressemblent à toute autre organisation* ».

Les difficultés du secteur social et en particulier dans le champ de l'insertion sont liées au passage de l'État providence jusque dans les années 1970 à une société néolibérale. Conjointement, le développement interne de la plupart des associations a provoqué la complexification de leur organisation. Trois effets au moins en découlent :

- celui de la distance qui s'accroît entre le projet initial de l'association et les formes de l'action,
- celui de la lourdeur de l'organisation qui finit par devenir une institution,
- dans ces conditions, la distance sociale entre les décideurs, les opérateurs intervenants sociaux et les destinataires usagers s'accroît également, ce qui a pour effet d'alimenter l'affaiblissement de la valeur de l'action sociale.

## Bibliographie

- ;
- AUTES M. « Le travail social indéfini », in recherches et prévisions, numéro 44, 1996,
- BEC C. « L'assistance en démocratie, les politiques assistantielles dans la France des dix-neuvièmes et vingtièmes siècles ». Paris, éditions Belin, 1998.
- BOURDIEU P. « La distinction. Critique sociale du jugement ». Éditions de minuit, 1979, Paris.
- BOURDIEU P. « La distinction. Critique sociale du jugement ». Éditions de minuit, 1979, Paris, page 533.
- BREGÉON Philippe. « À quoi servent les professionnels de l'insertion ». Éditions l'harmattan. 2008. Paris.
- BRIE Gabriel : « La fin du modèle associatif dans les organisations d'action sociale ? ». Mémoire pour l'obtention du certificat international d'écologie humaine. Université de Pau, Novembre 2007.
- CASTEL R. « La guerre contre la pauvreté aux Etats Unis », in Actes de la recherche en sciences Sociales, n°19, Paris, 1978, p .12.
- CHAUVIÈRE Michel. « Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy ». Paris. Les Éditions ouvrières. 1980.
- CHOPART Jean-Noël (sous la direction de...) Dunod 2000. Collection Action Sociale. 303 pages. Les mutations du travail social.
- DONZÉLOT Jacques. Poche 1994. 262 pages. L'invention du social.
- LAFORE Robert : « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », informations sociales, 2010/6 n°162, p 64 à 71.
- LAVILLE et SAINSAULIEU : « L'association. Sociologie et économie ». Éditions pluriel. 2013
- LAVILLE Jean-Louis et SAINSAULIEU Renaud. Paris Desclée Brouwer. 1997. 403 pages. Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social.
- LAVILLE J-L. « Décider en associations ». Revue connexions 101/2014-1.
- MALET J. « Les associations acteurs essentiels du secteur sanitaire et social » informations sociales numéro 172. 2012
- MAUGER G. « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail ». In : Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 136-137, mars 2001.
- MINTZBERG Henry. « Le pouvoir dans les organisations ». Éditions d'Organisation. 1983
- ROSANVALLON P. « Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours ». Éditions le seuil. Paris, 2004.