

Les relations entre pouvoirs publics et associations et fondations dans quelques pays européens

Edith Archambault, Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris1 et ADDES

Introduction

Cette communication est une ouverture internationale dans un colloque consacré aux relations entre ESS et pouvoirs publics en France afin de mieux situer ce que ces relations partagent avec d'autres pays européens et en quoi elles restent spécifiques à notre pays. Nous ne traiterons évidemment pas l'ensemble de cette vaste question ; notre intervention est centrée sur les relations entre pouvoirs publics et institutions sans but lucratif, soit essentiellement les associations et dans une moindre mesure les fondations. Et nous n'évoquerons ces relations que dans quelques pays d'Europe continentale : l'Italie, les Pays-Bas et la Pologne ; avec la France en effet, ces pays européens sont ceux qui ont participé à un programme de recherche comparative récent dont les résultats ont été publiés dans la revue *Voluntas* en décembre 2015¹. Cependant l'Allemagne, notre grande voisine, a été ajoutée à ces pays alors qu'elle n'était pas partie prenante à la recherche précitée, mais nous avons entrepris une comparaison bilatérale récemment², ce qui nous a permis d'y faire référence.

Additionnés à la France, ces quatre pays représentent presque la moitié de la population de l'Union européenne (243 millions d'habitants sur 507 millions). Ces pays ont privilégié une politique de complémentarité et de coopération entre pouvoirs publics et institutions sans but lucratif même si en Pologne cette politique est encore embryonnaire, alors que le modèle de la *Big society* du Royaume-Uni sous Cameron visait plutôt à une substitution partielle des institutions sans but lucratif à l'Etat social. Initialement une communication de Nicolas SOWELS sur la *Big society* était prévue pour servir de contrepoint à cette intervention, mais son indisponibilité et le Brexit qui a marginalisé le sujet ont empêché sa réalisation. Nous évoquerons cependant, sans la traiter au fond, la relation entre associations et pouvoirs publics au Royaume-Uni.

Dans un point préliminaire nous présenterons le cadre théorique de cette comparaison, la théorie institutionnaliste des origines sociales. Puis nous montrerons dans une première partie que la France partage avec les trois pays continentaux de l'Ouest, Allemagne, Pays-Bas et Italie des traits communs et on insistera sur les caractéristiques originales des pays d'Europe orientale dont la Pologne est l'archétype. Dans la deuxième partie, on verra que les spécificités nationales ont tendance à s'effacer depuis le début de ce siècle. Cette convergence

¹ *Unlikely Partners? Evolving Government-Nonprofit Relationships, East and West* (2015) L. Salamon Ed, Numéro spécial de *Voluntas*, 26, 6 (chapitres sur France, Italie, Pays-Bas, Pologne)

² Archambault, Priller et Zimmer, 2014 et 2015

européenne est encore renforcée par la réaction à la crise financière, économique et sociale qui a débuté en 2007.

Préliminaire théorique

La théorie des *social origins* (Salamon et Anheier, 1998 ; Salamon et alii, 2000) est inspirée entre autres par Esping-Andersen, 1990 et Barrington Moore, 1966. Ces auteurs posent que des phénomènes complexes comme l'Etat providence ou la dictature/démocratie ne peuvent avoir d'explication univoque. Appliquée au Tiers secteur, cette théorie a été testée à partir des résultats de la phase 2 du *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project*, portant sur une quarantaine de pays de niveaux de développement très variés et d'aires culturelles différentes. Cette théorie distingue quatre modèles distincts de développement du secteur non lucratif caractérisés par leur rapport historique à l'Etat mais aussi à différentes forces ou institutions sociales comme les rapports de force entre classes sociales et avec l'Etat, la diversité et les pouvoirs des religions, la nature du régime de protection sociale. Ces quatre modèles sont schématisés dans le tableau 1 qui croise l'importance relative de la dépense sociale publique et le poids du secteur non lucratif.

Tableau 1 Modèles de secteurs non lucratif

Dépense sociale publique en % du PIB	Poids du secteur non lucratif (% emploi du SNL dans l'emploi total)	
	Restreint	Important
Faible	Etatiste (<i>Japon, Amérique Latine, Europe de l'Est</i>)	Libéral (<i>Pays anglo-saxons en Europe RU et Irlande</i>)
Elevée	Social-démocrate (<i>pays nordiques</i>)	Corporatiste (<i>Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Belgique, France, Italie</i>)

Dans le modèle libéral, un vaste secteur non lucratif (8-10% de l'emploi total) coexiste avec des dépenses sociales publiques faibles, ce qui traduit l'hostilité politique et idéologique durable de la classe moyenne à l'extension de l'Etat social, dont la résistance à l'Obamacare aux Etats-Unis est un exemple récent. Cette classe moyenne en revanche plébiscite et soutient le secteur non lucratif. Il y a donc clairement une concurrence entre l'Etat social et le secteur non lucratif : quand l'Etat-social croît, il évince le secteur non lucratif et quand l'Etat social décroît, associations et fondations tentent de combler le vide et de répondre aux besoins sociaux insatisfaits. Cet effet d'éviction s'exerce aussi dans le modèle social-démocrate.

Dans le modèle corporatiste en revanche, il y a plutôt une complémentarité entre un niveau élevé d'Etat social et un secteur non lucratif important (7-12% de l'emploi total). L'Etat garde la haute main sur la définition des politiques sociales, mais délègue une large part de leur exécution ; la fourniture des services sociaux est déléguée aux collectivités locales et aux institutions sans but lucratif, plus proches de l'usager. Une large part du financement des associations sanitaires et médico-sociales vient d'un système de sécurité sociale contributif qui conserve la hiérarchie des classes sociales sur le marché du travail, alors que le financement de l'éducation vient de l'Etat et des collectivités territoriales, dans des proportions qui dépendent du degré de décentralisation du pays.

Cependant des variations significatives peuvent exister entre des pays qui appartiennent logiquement au même régime à cause de traditions historiques et politiques différentes. Inversement, les pays peuvent importer des innovations sociales de leurs voisins et l'Union Européenne a favorisé l'adoption de ces « meilleures pratiques ». Ce qui a conduit à donner naissance à des hybrides entre différents modèles de tiers secteur. En ce sens ni le Royaume-Uni qui a créé un Etat social fort sous Beveridge, partiellement et inégalement effrité depuis les années Thatcher (Sowels, 2002, 2006), ni la France qui vient d'un modèle fortement étatiste, mais qui a petit à petit évolué vers le partenariat (Archambault 1996, Rosanvallon, 2007), ne peuvent prétendre être des types idéaux du modèle libéral ou du modèle corporatiste. En revanche l'Allemagne et les Pays-Bas ont longtemps pu être considérés comme des archétypes du modèle corporatiste, appelé aussi modèle partenarial de bien-être, même s'ils ont subi de notables inflexions depuis 2007. Enfin la Pologne est représentative du modèle statiste post-communiste et l'Italie du modèle méditerranéen que l'on a pu ajouter aux modèles précités pour mieux décrire la réalité européenne (Archambault 2009)

1^{ère} partie Des traits communs aux pays continentaux de l'Ouest. L'originalité des pays de l'Est, dont la Pologne

L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie appartiennent, comme la France, au même modèle corporatiste appelé aussi modèle partenarial de bien-être, selon la théorie des *social origins* et c'est la position que nous adopterons ici³. Les secteurs non lucratifs de ces quatre pays partagent en effet de nombreux traits communs dans leurs rapports avec les pouvoirs publics et ils font face aux mêmes conséquences de l'austérité budgétaire liée à la crise de 2007.

1.1 Un secteur non lucratif important

Ces quatre pays continentaux ont actuellement un secteur non lucratif qui représente une réelle force économique. L'emploi associatif y pèse entre 5% et 13% de l'emploi total avec les Pays-Bas très largement en tête (comme d'ailleurs la Belgique) et l'Italie nettement en queue, la France et l'Allemagne ayant un emploi associatif du même ordre de grandeur : 7-8%.. En outre, la croissance de l'emploi associatif a été plus rapide que celle de l'emploi total sur les trois dernières décennies dans tous ces pays, il en résulte donc une augmentation de la part relative du secteur sans but lucratif dans les quatre pays. A l'emploi rémunéré s'ajoute un bénévolat croissant mais inégalement développé selon les pays : il est très important aux Pays-Bas et dans une moindre mesure en France, moyen mais croissant fortement en Allemagne et plus restreint en Italie.

1.2 Des partenariats avec les pouvoirs publics enracinés dans l'histoire

Dans ces pays des relations partenariales apparues entre la fin du 19^{ème} siècle et celle du 20^{ème} siècle, ont été nouées avec les pouvoirs publics. Ces relations sont évidemment marquées par les histoires de chaque pays : L'Allemagne et les Pays-Bas ont connu des partenariats plus anciens.

En **Allemagne**, face à la pression ouvrière et en appui avec les classes moyennes urbaines, l'Etat a conclu à la fin du 19^{ème} siècle un accord avec les églises catholique et protestante, qui disposaient alors d'importants réseaux caritatifs, pour créer un système de protection sociale, défini et dominé par l'Etat, mais maintenant une présence religieuse substantielle dans l'offre

³ Avec des nuances pour l'Italie et peut-être la France qui ont pu les faire ranger dans un même modèle méditerranéen.

de services sanitaires et sociaux. Cet accord a ensuite été justifié par le principe de subsidiarité selon lequel l'Etat n'intervient pas directement pour offrir un service social si une organisation plus proche du bénéficiaire peut lui procurer ; en revanche il est tenu d'en assurer le financement. Ce pacte est à l'origine des six grandes organisations de bien-être allemandes actuelles, d'inspiration religieuse (Caritas catholique, Diakonie protestante, Agence sociale juive), syndicale (Arbeiterwohlfahrt), ou neutre : la Croix Rouge et l'Association Paritaire créée après la réunification allemande. (Anheier, 1993; Zimmer, 1997, Archambault et alii 2013)

Le partenariat est également ancien aux **Pays-Bas**, mais avec une séquence historique différente de celle de l'Allemagne. Dans les années 1920, un compromis politique a mis fin au conflit qui opposait depuis longtemps l'Etat et les églises catholique et protestante dans le champ de l'enseignement. Ce compromis reconnaît que les écoles publiques et privées d'inspiration religieuse appartiennent à un même service public de l'éducation et ont de ce fait des droits égaux au financement public⁴. Ce modèle de service public pluraliste a ensuite été étendu à d'autres domaines comme la santé et les services sociaux destinés aux jeunes enfants et aux personnes âgées, créant ainsi le système de la « pillarisation » qui fait qu'on peut de la naissance à la mort vivre aux Pays-Bas dans le même pilier, protestant, catholique ou public. (Burger et alii 1997 ; Brandsen et Pape, 2015)

En **Italie**, la séquence historique montre l'Etat naissant à la fin du 19^{ème} siècle soucieux, d'une part, de réduire la puissance et l'influence de l'Eglise et d'autre part, de contenir la classe ouvrière. La puissance de l'Eglise tenait en partie à son réseau d'institutions éducatives, hospitalières et charitables et celles-ci ont pour une large part été nationalisées après l'unification. La classe ouvrière a été intégrée par l'instauration d'un système de retraite et d'assurance maladie dès 1919. Puis le gouvernement fasciste (1922-1943) contrôle et réprime le Tiers secteur qui rétrécit, avec des effets durables. Aussi le secteur non lucratif ne s'est-il surtout développé qu'au cours des deux dernières décennies, avec la multiplication des associations et des coopératives sociales. Le partenariat se rencontre surtout aux niveaux régional et local et dépend de la couleur politique des régions ou municipalités ; c'est dans l'Italie médiane qu'il est surtout développé (Emilie-Romagne, Toscane, Latium. Ombrie), avec parfois des dérives clientélistes, et en liaison souvent avec le mouvement coopératif (Barbetta et Ranci, 1993 ; Ranci, 2015). Un partenariat récent et original vient de la rétrocession à des institutions sans but lucratif ou des coopératives des biens confisqués à la mafia dans l'Italie méridionale (Champeyrache, 2004)

1.3. La décentralisation multiplie les partenariats

On voit sur les exemples italien et allemand, mais c'est vrai aussi pour les autres pays rhénans, que leur structure politique et administrative décentralisée a facilité le partenariat. Le dialogue entre institutions sans but lucratif et pouvoirs publics est en effet plus facile aux niveaux régional et local. La décentralisation favorise donc l'application du principe de subsidiarité et l'externalisation de certains services sociaux auprès d'organisations privées expérimentées et proches du bénéficiaire, ce qui évite la multiplication de services publics locaux et l'extension de l'emploi public territorial. Or la décentralisation est plus ancienne dans les pays rhénans qu'en France et l'externalisation des services publics ou d'intérêt général vers les institutions sans but lucratif y est donc très enracinée et irréversible. En

⁴ Ce système va au-delà de ce qui a été prévu en France par les lois Barangé et Debré dans les années 1960. Un tel système public de l'éducation a été proposé en 1984 par le gouvernement Mauroy qui a reculé face aux manifestations massives « pour la défense de l'enseignement libre ». En revanche il existe en France un système public hospitalier qui inclut à côté des hôpitaux publics les hôpitaux non lucratifs (Archambault, 1996)

revanche, l'Etat central est beaucoup plus récent en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas qu'en France et il n'y joue pas le même rôle de garant de l'égalité des citoyens et des territoires. La contrepartie de l'externalisation des services publics est en effet une certaine rupture de l'égalité devant l'offre de services éducatifs, sanitaires et sociaux.

1.4. Pas de partenariat sans financement public substantiel

En application de ce partenariat, dans les quatre pays considérés le financement public en provenance de l'Etat, des collectivités territoriales, de la sécurité sociale et, très marginalement, des fonds européens a longtemps représenté de 50 à 70% des ressources de l'ensemble du secteur associatif. La part du financement public peut même s'élever davantage, pour aller jusqu'à un financement quasi-intégral dans les domaines où le partenariat est le plus développé, ceux qui symbolisent l'Etat-providence, l'éducation, la santé et les services sociaux. Les autres financeurs de ces institutions sans but lucratif sont les bénéficiaires eux-mêmes qui payent partiellement les services qui leur sont rendus, les donateurs pour les associations destinées aux populations déshéritées et les fondations distributrices, plus nombreuses et plus riches dans ces pays qu'en France. Mais la plus grande différence avec la France réside dans le statut quasi-public de l'église catholique en Italie et des églises catholique et protestante en Allemagne et aux Pays-Bas. Ces églises sont plus riches parce qu'elles disposent de ressources propres substantielles (8% de l'impôt sur le revenu en Allemagne) et peuvent donc financer directement les institutions sans but lucratif qui leur sont proches, voire même participer aux partenariats avec les pouvoirs publics, ce qui est évidemment impossible en France.

1.5 La Pologne peine à entrer dans la culture du partenariat

La Pologne, comme les autres pays d'Europe orientale a un secteur non lucratif beaucoup plus petit que les quatre pays précédents, de l'ordre de 2% de l'emploi total. Comme la plupart des autres pays européens, la Pologne avait une vie associative qui remontait au Moyen-âge mais les associations ont subi des vicissitudes pendant la période où la Pologne fut partagée entre Russie, Allemagne et Autriche (1795-1918). Avec sa souveraineté, la Pologne retrouva la liberté d'association et nombre d'associations sociales nouvelles permirent alors de panser les plaies de la première guerre mondiale. Après la seconde guerre mondiale, en Pologne comme dans les autres pays d'Europe de l'Est, le régime communiste contrôle, restreint ou supprime des pans entiers du Tiers secteur qui ne comporte plus guère que des associations sportives ou récréatives. Cependant à la suite de la grève des chantiers navals de Gdansk, les syndicats sont autorisés et Solidarnosc regroupe alors l'opposition au régime communiste, quelques mois au grand jour puis dans la clandestinité. Dès la chute du mur de Berlin, la liberté associative est à nouveau rétablie et le nombre d'associations quadruple au début des années 1990.

Cependant l'héritage du régime communiste demeure : les associations restent faibles dans les domaines éducatif, sanitaire et social qui, soit restent publics soit sont privatisés au bénéfice d'entreprises lucratives. Le financement public des associations demeure très restreint aussi les associations doivent-elles commercialiser leurs services et/ou compter sur les dons. Cependant des relations plus partenariales sont en cours d'élaboration. Les fondations sont relativement nombreuses mais beaucoup sont importées des pays anglo-saxons (Les & alii, 2000 ; Nakęcz & alii, 2015)

Avec des racines historiques très différentes, des partenariats entre pouvoirs publics et institutions sans but lucratif se sont noués en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie et ils se cherchent en Pologne. Avec l'idée de conjuguer les avantages des deux partenaires censés partager le même souci de l'intérêt général. A l'actif des institutions sans but lucratif, on peut inscrire : plus de proximité, de diversité, de flexibilité, le respect de la priorité dans la

détection du besoin social, l'accès à des ressources gratuites par le don et le bénévolat, la petite taille qui permet d'avoir des services sur mesure et enfin, la promotion des valeurs civiques. Les avantages des pouvoirs publics sont évidemment l'importance des ressources susceptibles d'être levées par l'impôt, l'aptitude à créer des droits pour les personnes et les groupes et à vérifier les qualifications et enfin le souci d'éviter les inégalités personnelles et territoriales. La mise en œuvre de ces partenariats a abouti à une progression du Tiers secteur dans tous les pays et à certaine convergence européenne (Salamon & Toepler, 2015).

2^{ème} partie Des spécificités nationales qui s'estompent et une certaine convergence européenne en dépit du rôle ambigu de l'Union Européenne

2.1. Des grands défis communs

Depuis le début de ce siècle et jusqu'en 2007, on constate une progression relative du secteur sans but lucratif dans tous les pays considérés qui font face à de grands défis démographiques économiques et sociaux pour lesquels des réponses associatives en coopération avec les pouvoirs publics sont particulièrement adaptées. Le vieillissement de la population multiplie les services de proximité et les maisons de retraite ; l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail en Allemagne et en Italie, et l'augmentation du travail à temps partiel, entre 2000 et 2015 dans les quatre pays⁵ ont pour corollaire des besoins nouveaux en crèches, jardins d'enfants, colonies de vacances, soins aux personnes âgées et handicapées. Les structures d'accueil des jeunes enfants constituent le point le plus sensible si ces pays ne veulent pas voir s'aggraver leur dénatalité. Les femmes sont aussi une nouvelle offre de main d'œuvre flexible, attirée souvent par le Tiers secteur. Le chômage et plus spécialement le chômage de longue durée a donné naissance à des politiques de l'emploi partenariales avec des associations dédiées à l'intégration sur le marché du travail des populations éloignées du marché du travail. Les nouvelles pauvretés ont également suscité des formes d'associations spécialisées. Enfin, l'intégration des immigrants, puis l'accueil des réfugiés sur la période la plus récente constituent évidemment un problème de grande ampleur, pour l'Allemagne et l'Italie, et dans une moindre mesure les Pays-Bas. Ces problèmes communs sont évidemment à l'origine d'une convergence des solutions qui leur sont apportées.

2.2. Les spécificités nationales s'estompent

Le principe de subsidiarité qui crée des inégalités territoriales est remis en question par les grands défis précédemment cités, car une harmonisation nationale, voire européenne, s'avère nécessaire. La « pillarisation » du secteur non lucratif s'érode aux Pays-Bas et en Allemagne car les piliers catholique et protestant sont minés par la moindre affiliation religieuse des jeunes générations et par l'arrivée dans l'Allemagne réunifiée de traditions étatistes venues des länder de l'Est ; les autres piliers souffrent de la désyndicalisation, de la dépolitisation et de l'attitude plus consumériste et zappeuse des générations nouvelles. En Italie, les coopératives sociales, mélange d'associations et de coopératives, remplacent le clientélisme politique des anciens partenariats par la transparence sur des marchés de services sociaux concurrentiels mais tempérés par une lucrativité limitée et une forte participation citoyenne. En Pologne, l'enseignement privé catholique se reconstitue sous forme associative et de nouvelles institutions sans but lucratif offrent des services sociaux adaptés localement ;

⁵ Selon Eurostat, entre 2000 et 2015, le taux d'emploi des femmes de 20 à 64 ans est passé de 61 à 74% en Allemagne, de 64 à 71% aux Pays-Bas, de 42 à 51% en Italie et de 54 à 61% en Pologne

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=t2020_10&plugin=1

le tiers secteur se développe donc et se diversifie, mais le financement public y reste peu important.

2.3. L'impact du *new public management*

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

2.3. Des outils de soutien au secteur sans but lucratif partagés

Le financement public direct n'est plus l'unique forme de contribution de l'Etat et des collectivités publiques au soutien des institutions sans but lucratif, car de plus en plus les partenaires publics ont recours à des outils de soutien indirects qui homogénéisent les institutions sans but lucratif : (Salamon, 2002). Ces outils indirects portent soit sur l'offre des services qu'elles proposent, soit sur leur demande.

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

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

Enfin tous les pays européens ont des procédures d'habilitation plus ou moins contraignantes pour les établissements accueillant des publics fragiles et contrôlent les qualifications des personnels de ces établissements. Cette réglementation a également un effet isomorphe sur ces établissements médico-sociaux.

2.4. L'impact de la crise de 2007

La crise financière, suivie de celle des dettes souveraines, a provoqué une réduction du financement public aux associations, ce qui les a affaiblies au moment même où celles qui

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

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

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

2. 5. La précarisation de l'emploi associatif

Les politiques d'austérité suivies ou imposées aux pays d'Europe occidentale ont eu pour effet d'aggraver le chômage et de multiplier les emplois fractionnés et mal payés ainsi que les diverses formes d'emplois aidés. Dans tous les pays européens, l'emploi du secteur non lucratif est très majoritairement féminin, et à temps partiel plus souvent que dans les entreprises ou les administrations, le temps partiel étant choisi la plupart du temps. Cependant, la qualité des emplois s'est détériorée depuis la crise, le travail à temps partiel a augmenté dans tous les pays d'Europe de l'Ouest et il s'est fractionné avec la multiplication de contrats de travail très courts qui sont alors subis par les salariées. En Allemagne, par exemple, les *mini-jobs* et les *ein euro jobs*, ont été largement utilisés par les grandes associations de bien-être. Les *mini-jobs* sont des contrats très mal payés et sans couverture sociale car la femme est censée être protégée par la sécurité sociale de son conjoint⁸ ; les *ein euro jobs*, contrats payés un euro de l'heure, sont réservés à des populations très particulières, comme les sorties probatoires de prison. Jointe à la marchandisation et à la baisse des coûts nécessitée par des appels d'offre répondant au moins-disant, cette multiplication des emplois atypiques réduit l'offre de programmes sociaux et diminue la qualité des services rendus par les associations.

2.6. Le rôle ambigu de l'Union Européenne

L'Union européenne n'a pas simplifié le partenariat entre les institutions sans but lucratif et les gouvernements, car elle entretient elle-même une relation ambiguë avec l'économie sociale. Au gré des changements de la Commission européenne, les associations, les organisations non gouvernementales, le Tiers secteur, la société civile, l'économie sociale

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

⁸ Bien entendu les mini-jobs ont aussi été utilisés par des hommes et par des femmes célibataires qui se sont ainsi trouvés sans couverture sociale dans le premier pays à l'avoir inventé. Il est trop tôt pour savoir dans quelle mesure l'instauration d'un salaire minimum a pu corriger ces dérives

(rarement solidaire) ou les entreprises sociales⁹ sont tour à tour encensés¹⁰ et de nombreuses initiatives européennes recommandent aux pays-membres de créer un environnement qui leur soit favorable. Le Conseil économique et social européen comporte une importante composante associative, les contrats de recherche sur ces thèmes se sont multipliés, une partie des fonds structurels va vers les associations et un soutien financier aux micro-entrepreneurs et entrepreneurs sociaux a été récemment décidé.

En revanche, les statuts européens qui permettraient des partenariats public/non lucratif entre plusieurs pays-membres n'aboutissent pas. Ces statuts sont peu utilisés car trop compliqués, c'est le cas des coopératives européennes, ils sont encore en chantier pour les mutuelles et les fondations ou ils ont été purement et simplement abandonnés, puisque la version préalable du statut d'association européenne, rédigée en 1992, a été déclaré caduque par la Commission. Et surtout les traités européens ne considèrent que deux catégories d'acteurs économiques, les entreprises et les agences publiques, ne laissant aucune place pour la spécificité des institutions sans but lucratif et autres entreprises de l'ESS, considérées comme des entreprises ordinaires. Les cours européennes de justice, en outre, condamnent le plus souvent les subventions versées par les pouvoirs publics comme des atteintes à la concurrence. Cette jurisprudence a pour une large part été à l'origine de la mutation du financement public de la subvention à l'appel d'offre compétitif au cours des deux dernières décennies dans tous les pays considérés comme en France. Certes, des exceptions à ce principe de « concurrence libre et non faussée » ont été admises dans le domaine des services d'intérêt général et le traité de Lisbonne en 2007 a une vision plus politique et moins économique que les traités précédents, enfin les crises européennes successives du système bancaire, de la Grèce et de l'euro, puis le terrorisme et l'afflux des réfugiés ont rendu ces préoccupations de concurrence moins vives à Bruxelles.

En dépit de l'attitude ambiguë que l'on vient d'évoquer, un mouvement vers une société civile européenne, qui pourrait partiellement combler le déficit démocratique dont souffrent les institutions européennes, semble venir de la base des institutions sans but lucratif. D'abord parce que beaucoup de grandes associations travaillent depuis longtemps internationalement, comme la Croix Rouge, Caritas, Médecins sans frontières, Oxfam... Les institutions européennes ont encouragé ces échanges et doté de quelques moyens des plateformes permettant aux associations œuvrant dans les mêmes domaines d'échanger leurs meilleures pratiques. Les institutions sans but lucratif se sont aussi organisées pour peser sur les directives européennes : actuellement un quart des organisations inscrites sur le registre de transparence des lobbys à Bruxelles sont des organisations non gouvernementales et elles ont pu mettre en œuvre des actions coordonnées comme celle pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale à la fin du siècle dernier.

Un rapport Prodi & Kinnock en 2000 prône même un partenariat plus fort de la Commission avec les organisations non gouvernementales pour les raisons suivantes :

- Elles favorisent une démocratie participative
- Elles représentent les points de vue de groupes spécifiques de citoyens auprès des institutions européennes
- Elles contribuent à l'élaboration des politiques publiques

⁹ Ces fluctuations de vocabulaire mériteraient une analyse historique ; elles traduisent évidemment un objet mal identifié

¹⁰ Michel Barnier voit dans « l'entrepreneuriat social la tête de pont d'une nouvelle croissance en Europe » http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-776_fr.htm.

- Elles aident à la gestion de projets (suivi et évaluation des projets sur l'exclusion sociale, la discrimination, la protection de l'environnement, l'aide humanitaire)
- Elles contribuent enfin à l'intégration européenne

Mais ce rapport n'a guère été suivi d'effet quand la Commission a été dirigée de 2004 à 2014 par Manuel Barroso.

Conclusion

Le secteur sans but lucratif, en dépit des difficultés financières qu'il a rencontrées, s'est révélé résilient pendant les crises qui ont frappé les économies européennes depuis 2007, car il correspond aux aspirations d'une population européenne plus diversifiée, plus éduquée, plus soucieuse de démocratie participative et de plus en plus méfiante à l'égard des institutions politiques. Les secteurs sans but lucratif continentaux ont plutôt résisté à la marchandisation et à la dualisation, avec des associations pour les pauvres et d'autres pour les élites, de leurs homologues anglo-saxonnes. Enfin, c'est un secteur qui n'est plus ignoré des statistiques et les pouvoirs publics ont donc pris conscience de son poids économique et politique¹¹.

Les partenariats ont pu changer de forme mais ils sont restés solides dans leur terrain d'élection, les services éducatifs, sanitaires et sociaux et dans les pays qui les ont vu naître, les pays rhénans. Actuellement, l'Allemagne ne peut faire face à l'accueil et à l'intégration d'un million de réfugiés que grâce à une collaboration étroite entre l'Etat fédéral, les länder, les grandes associations de bien-être et les petites associations citoyennes qui orientent et forment les bénévoles tout en contrant les tendances xénophobes¹².

En dépit de sa croissance, le secteur non lucratif reste fragile et sensible aux changements politiques de par sa forte dépendance au financement public. La montée actuelle des populismes qui considèrent les corps intermédiaires comme négligeables, le retour du sentiment national, et peut-être des nations, observé au sein de l'Union européenne, la facilité pour un gouvernement de couper les financements aux associations pour réduire les déficits publics sans provoquer d'émeutes sociales sont évidemment de grands risques pour l'avenir des associations

Cependant, même en France, les hommes politiques reconnaissent que «l'Etat ne peut pas tout»¹³ ...

¹¹ Les chiffres sur les institutions sans but lucratif ne sont pas strictement comparables entre pays faute de séries statistiques régulières, fondées sur une méthodologie commune, et prises en charge par les instituts statistiques nationaux. Or le système international de comptabilité nationale, SCN 2008, préconise de construire régulièrement des comptes satellites des institutions sans but lucratif (chapitre 23), mais très peu de pays le font car ce n'est pas obligatoire.

¹² C'est aussi le modèle qui a été choisi en France pour l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile : des structures publiques (gymnases, bâtiments désaffectés) sont gérées par des associations caritatives généralistes ou spécialisées : Croix Rouge, Emmaüs, Cimade, Terre d'Asile, Médecins du Monde

¹³ Lionel Jospin en 2000 lors des licenciements chez Michelin.

Références

- Anheier, H. K., & Seibel, W. (1993). *Defining the nonprofit sector: Germany*. Johns Hopkins Institute for Policy Studies
- Archambault, E. (2015). France: A Late-Comer to Government–Nonprofit Partnership. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2283-2310.
- Archambault E. (2009) The Third Sector in Europe : Does it Exhibit a Converging Movement in B. Enjolras & K.H. Sivesind Eds, *Comparative Social Research*, vol 26, 3-24
- Archambault E, Priller E. & Zimmer A. (2013), Associations et Fondations en France et en Allemagne. Traditions et convergence », *RECMA, Revue internationale de l'économie sociale*, 92, 329, juillet 2013, 92-106
- Ascoli, U., & Ranci, C. (2002). *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*. Springer Science & Business Media
- Barbetta, G. P. (1993). *Defining the nonprofit sector: Italy*. Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Brandsen, T., & Pape, U. (2015). The Netherlands: The paradox of government–nonprofit partnerships. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2267-2282.
- Burger, A., van der Ploeg, T. J., Dekker, P. & van Veen, W. (1997). *Defining the nonprofit sector: The Netherlands*. Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Champeyrache, C. (2004). *Entreprise légale, propriétaires mafieux comment la mafia infiltre l'économie légale*. CNRS.
- Etxezarreta, E., & Bakaikoa, B. (2012). Changes in the welfare state and their impact on the social economy: contributions to the theoretical debate from a systemic and comparative approach. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(3), 259-280.
- Evers A, (2005) Mixed welfare system and hybrid organizations : Changes in the governance and provision of social services *International Journal of Public Administration*, 18, 737-748
- Les E., Nakecz S. & Wygnanski J (2000). *Defining the nonprofit sector: Poland*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Nakęcz, S., Leś, E., & Pielński, B. (2015). Poland: A New Model of Government–Nonprofit Relations for the East?. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2351-2378.
- Prodi R. & Kinnock N. (2000) The Commission and nongovernment organisations, Bruxelles, Commission européenne

- Ranci, C. (2015). The Long-Term Evolution of the Government–Third Sector Partnership in Italy: Old Wine in a New Bottle?. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2311-2329.
- Salamon L. (2012) *The tools of government action. A guide of the new governance*, New York, Oxford University Press
- Salamon, L. M., & Toepler, S. (2015). Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2155-2177.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., & Anheier, H. K. (2000). *Social origins of civil society: An overview*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations*, 9(3), 213-248.
- Sowels N. (2006) *Les Conservateurs et la réforme de l'Etat et des services publics en Grande-Bretagne (1979-1997)*, Paris, Edition l'Harmattan
- Sowels N. (2002) *La restructuration de l'État et du secteur public britanniques par les gouvernements Thatcher et Major (1979 - 1997) : rupture historique ou réforme ambiguë ?* Université Paris 4 - Sorbonne.
- United Nations, European Commission, International Monetary Fund, OECD and World Bank (2008), *System of National Accounts 2008*, New York
- Zimmer, A. (1999). Corporatism revisited: the legacy of history and the German non-profit-sector. *Voluntas* 10, 37-49