



HAL
open science

La loi de 1901 à l'épreuve de la professionnalisation

Matthieu Hély

► **To cite this version:**

Matthieu Hély. La loi de 1901 à l'épreuve de la professionnalisation. Hommes & libertés, 2020, p.46-47. <halshs-02994648>

HAL Id: halshs-02994648

<https://shs.hal.science/halshs-02994648v1>

Submitted on 4 Apr 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

La loi de 1901 à l'épreuve de la professionnalisation

Lorsqu'on regarde les configurations historiques on constate une montée en puissance de « l'entrepreneuriat social », qui apparaît désormais dans les associations comme un nouveau référentiel structurant leurs pratiques. Avec des risques, comme la précarisation du statut des salariés employés par ce secteur.

Matthieu HÉLY, professeur de sociologie, UVSQ*/Laboratoire Printemps (UMR CNRS 8085)

La « professionnalisation »⁽¹⁾ du monde associatif n'est pas un phénomène nouveau car le modèle français de « société civile » s'inscrit dans le prolongement des missions de l'Etat social (Salamon, Sokolowski et Haddock, 2017 – voir l'encadré p. 46 pour l'ensemble des références bibliographiques citées dans cet article).

En effet, le secteur social et médico-social qui s'est mis en place dès l'entre-deux-guerres, notamment pour le handicap et la protection de l'enfance, est très largement mis en œuvre par des associations régies par la loi de 1901. Il s'institutionnalise dans un contexte favorable à l'extension du secteur public et d'intervention de l'Etat dans les politiques sociales. C'est la raison pour laquelle 90 % de l'offre dans le champ de l'enfance handicapée, 90 % dans celui des personnes en difficulté sociale, 83 % dans celui de la protection de l'enfance et 82 % dans celui des adultes handicapés relèvent du secteur associatif, ou de ce qu'il est convenu de désigner, depuis la loi de 1975, comme des « institutions sociales et médico-sociales associatives » (Priou et Demoustier, 2019). Le

secteur social et médico-social représentait 57 % du salariat dans le secteur associatif, soit près de 1,2 million d'emplois salariés, selon les données collectées en 2017⁽²⁾.

Cependant le secteur social et médico-social n'est pas isolé. Les associations d'éducation populaire ou les fédérations sportives ont aussi été progressivement intégrées aux missions de l'Etat social. Au fur et à mesure, un véritable secteur associatif « parapublic », c'est-à-dire contribuant à l'intérêt général mais restant régi par le cadre du privé à but non-lucratif, s'est ainsi constitué. A partir des années 1980, cette configuration s'est épuisée, laissant la place à ce que l'on a appelé « l'entrepreneuriat social », avec des conséquences sur le travail associatif lui-même, sur lesquelles on reviendra plus loin.

La configuration historique de l'Etat social

Cette configuration est marquée par l'adoption de la loi de 1901 et consacre, après l'abolition du délit de coalition en 1864, la reconnaissance des libertés associatives par la République. Elle se poursuit ensuite par la montée en puissance de l'Etat dans le domaine économique, en particulier avec l'influence de la doctrine keynésienne comme réponse à la « Grande Dépression » de 1929, qui s'opère en France notamment dans le cadre du gouvernement de Front populaire et sera poursuivie par le programme du Conseil national de la résistance. Ce référentiel structure toute la période dite des « Trente Glorieuses » et s'achève sur l'adoption de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Une des dispositions de cette loi institue le principe d'une opposabilité des conventions collectives, en stipulant que « les conventions collectives de travail, conventions d'entreprise ou d'établissement et accords de retraite applicables aux salariés des établissements et services sociaux et médico-sociaux à but non lucratif [...] ne prennent effet qu'après agrément donné par le ministre compétent après avis d'une commission où sont représentés des élus locaux et dans des conditions fixées par voie réglementaire. Ces conventions ou accords s'imposent aux autorités compétentes en matière de tarification [...] »⁽³⁾. Autrement dit, ce principe d'opposabilité pose les salariés associatifs employés par des institutions sociales et médico-sociales relevant du secteur

* Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

(1) Le terme de « professionnalisation » est équivoque et peut signifier plusieurs choses car il pourrait aussi s'appliquer à la pratique bénévole. Pour des contraintes de place, sa signification sera limitée ici à l'emploi salarié.

(2) Centre de ressources DLA social, médico-social et santé (porté par l'Uniopss), « Bilan 2018 de l'emploi associatif sanitaire et social », 2018 (www.crdla-social-uniopss.fr/medias/medias.aspx?INSTANCE=EXPLOITATION&PORTAL_ID=portal_model_instance_cr_sms.xml).

(3) Article L314-6 du Code de l'action sociale et des familles.

(4) Voir Edith Archambault, « François Bloch-Lainé, une œuvre pour les associations », in *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 275, avril 2000 (<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6200616m/f90.image.r=Revue%20des%20C3%A9tudes%20coop%C3%A9ratives.langFR>).

(5) Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

(6) Article L211-10 du Code de l'action sociale et des familles.

(7) Une thèse récente estime à environ sept-cents le nombre de fonctionnaires mis à disposition dans les années 1980. A partir de 2009, il n'y en avait plus aucun dans l'ensemble des fédérations regroupées au sein de la Ligue. Voir Isabelle Prat, « Des instituteurs aux managers de l'éducation populaire : étude des trajectoires de salariés "permanents" de la Ligue de l'enseignement », thèse de doctorat en sociologie, université de Poitiers, 2019.



Le nombre d'emplois créés dans le monde associatif atteint aujourd'hui près de deux millions de personnes, contre six-cent-mille en 1980.

privé non-lucratif comme de quasi-fonctionnaires des services publics. François Bloch-Lainé, résistant et haut fonctionnaire, avait ainsi considéré ce secteur associatif social et médico-social comme fondé sur des «*spécificités méritoires*»⁽⁴⁾, que l'Etat se devait de reconnaître et protéger (Bloch-Lainé, 1994). Il en distinguait quatre principales : une fonction d'avant-garde et d'innovation sociale ; une capacité à mobiliser des ressources gratuites par le bénévolat ; un accompagnement social personnalisé des bénéficiaires ; des aptitudes à renforcer les liens sociaux par l'exercice de la démocratie au quotidien.

Selon l'ancien président de l'Uniopss⁽⁵⁾ (1981-1992), l'association de service social a en effet pour fonction de défricher de nouveaux besoins qui ont ensuite vocation à être intégrés au secteur public dans le cadre des missions de l'Etat social. De par son appartenance à la fonction publique, François Bloch-Lainé a ainsi incarné une configuration historique dont on peut résumer schématiquement les principales dimensions :

- un cadre juridique souple, régi par les valeurs républicaines, héritage de la III^e République ;
- une régulation importante des pouvoirs publics avec différentes formes de reconnaissance (utilité publique, agrément ministériel, etc.) ;
- des financements publics soutenant les causes au nom de l'intérêt général (subventions). Certaines grandes associations nationales, comme l'Union nationale des associations familiales (Unaf), vont ainsi bénéficier, dès les années 1950, d'un prélèvement automatique sur le budget du ministère des Affaires familiales⁽⁶⁾ ;
- une professionnalisation importante (le salariat associatif représente l'équivalent des effectifs de la fonction publique territoriale) et organisée en référence à la fonction publique (voir les conventions collectives de 1951 et de 1966 du travail social ou les pra-

tiques de mise à disposition de fonctionnaires dans les grandes fédérations de l'éducation populaire, comme cela a été le cas pour la Ligue de l'enseignement)⁽⁷⁾.

L'avènement d'une configuration néolibérale

L'introduction d'une nouvelle configuration des pratiques associatives est le fruit de plusieurs facteurs qui dépassent le cadre de cet article. L'évolution des modes de financement du monde associatif et l'influence croissante de la doctrine de l'entrepreneuriat social me semblent néanmoins les plus frappants.

D'après les dernières données observées en 2017 par l'économiste Viviane Tchernonog (Tchernonog et Prouteau, 2019), les commandes publiques sont désormais la forme majoritaire du financement public des associations, au détriment des subventions (24 %, contre 20 % du budget en 2017). Cette tendance est à l'œuvre dès les années 1980, notamment dans le secteur du tourisme social, où certaines associations se sont transformées en sociétés commerciales (c'est l'exemple célèbre du Club Méditerranée) (Froidure, 1997). Dans d'autres secteurs comme l'aide à domicile, la politique des « services à la personne » vise à trans-

« L'évolution des modes de financement du monde associatif et l'influence croissante de la doctrine de l'entrepreneuriat social sont les facteurs les plus frappants expliquant la nouvelle configuration des pratiques associatives. »

former radicalement le mode de tarification des activités en solvabilisant directement les ménages par des allocations versées au nom du « libre choix » des prestataires (Le Roy et Puissant, 2019). Telle est ainsi la philosophie de la loi de cohésion sociale de 2005 qui va ouvrir le « marché » des services à la personne au secteur lucratif (Gallois et Nieddu, 2015). Enfin, plus récemment, et sur l'inspiration des pays anglo-saxons, l'Etat va encourager la pratique des contrats à impact social comme moyen de lever des fonds auprès des acteurs financiers. La Caisse des dépôts et le Crédit coopératif ont ainsi proposé un bilan des huit expériences menées depuis 2016 (Pelizzari et Sebag, 2020).

Des ouvrages sur les évolutions du paysage associatif

- L. M. Salamon, S. W. Sokolowski, M. A. Haddock, « Explaining civil society development : A social origin approach », Johns Hopkins University Press, 2017, 321 p.
- F. Bloch-Lainé, « Identifier les associations de service social », in *Revue internationale de l'économie sociale*, 1994, 251, p. 61-72.
- R. Epstein, « Gouverner à distance », in *Esprit* (Paris, France : 1932), 2006, 11, p. 96-111.
- J. Froidure, *Du tourisme social au tourisme associatif : crises et mutations des associations françaises de tourisme*, L'Harmattan (Tourismes et sociétés), 1997, 190 p.
- F. Gallois, M. Nieddu, « Quand l'Etat décrète le marché : le cas du Plan Borloo », in *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 2015, 17.
- M. Hély, « Le travail salarié associatif est-il une variable d'ajustement des politiques publiques ? », in *Informations sociales*, 2012, 172, p. 34-42.
- A. Le Pors, G. Aschieri, *La Fonction publique du XXI^e siècle*, les Editions de l'Atelier, les Editions ouvrières, 2015, 229 p.
- A. Le Roy, E. Puissant, *Economie politique des associations : transformations des organisations de l'économie sociale et solidaire*, 2019, De Boeck Supérieur, 261 p.
- P. Moutard-Martin, *L'Entrepreneuriat social : une révolution symbolique dans l'ESS*, mémoire de master 2-PST, UVSQ, 2018.
- M. Narcy, « Le travail associatif : des salariés intrinsèquement motivés », in M. Hély, M. Simonet (dir.), *Le Travail associatif*, Presses universitaires de Nanterre, 2013, p. 19-32.
- M. Pelizzari, R. Sebag, « Retour d'expérience sur les contrats à impact social en France. Les acteurs impliqués font le bilan après 3 ans d'expérimentation multi-facette », Impact Invest Lab, 2020 (<https://iilab.fr/publications-iilbab-investissement-a-impact-social/>).
- J. Priou, S. Demoustier, *Aide-Mémoire - Institutions et organisation de l'action sociale et médico-sociale - 5^e ed.*, Dunod, 2019, 211 p.
- P. D. Russo, *Souffrance en milieu engagé. Enquête sur des entreprises sociales*, Editions du faubourg, 2020.
- V. Tchernonog, L. Prouteau, *Le Paysage associatif français : mesures et évolutions*, Dalloz, 2019.

M. H.

L'entrepreneuriat social est une doctrine qui s'est développée aux Etats-Unis dès les années 1980 et qui entend concilier activité économique et justice sociale. Bill Drayton, diplômé de Harvard et de Yale, consultant au sein de McKinsey and Company, a ainsi fondé en 1981 le réseau Ashoka⁽⁸⁾, qui constitue l'un des premiers réseaux internationaux d'entrepreneurs sociaux. En France, cette pratique a été diffusée par des entrepreneurs de l'économie sociale qui se sont rassemblés au sein du Mouvement des entrepreneurs sociaux (Mouves), à partir de 2009 (Moutard-Martin, 2018). Le Mouves est ainsi à l'origine de certaines dispositions de la loi de 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS), dont l'une d'elles reconnaît aux sociétés commerciales la possibilité d'être qualifiées, sous certaines conditions, « d'entreprise[s] de l'économie sociale et solidaire ». Il s'agit d'une rupture forte avec la situation antérieure, où seules les organisations historiques de l'économie sociale pouvaient se prévaloir de servir une mission d'utilité sociale et de se conformer à une gouvernance démocratique dans le cadre d'une lucrativité limitée. L'une des associations les plus emblématiques de ce courant est le groupe SOS, né dans les années 1980 et composé à l'origine par des trois associations fondatrices. En 2019, le groupe SOS revendiquait dix-huit-mille salariés, cinq-cent-cinquante établissements et près d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires⁽⁹⁾. Ses pratiques de management sont à l'opposé des règles relatives aux conventions collectives évoquées précédemment. Ainsi, comme cela a été mis en évidence par Pascale-Dominique Russo, le fractionnement des services en unités de moins de cinquante salariés permet aux structures rassemblées par le groupe SOS de s'affranchir des effets de seuil imposant l'élection de délégués du personnel (Russo, 2020).

L'acceptation d'un « sacrifice salarial »

Par ailleurs, le groupe SOS se prévaut d'offrir aux jeunes diplômés « en quête de sens » une activité en accord avec leurs valeurs. Cette recherche de sens vient ainsi renforcer l'acceptation d'un sacrifice salarial, ce qui est une tendance à l'œuvre déjà objectivée par les études statistiques selon lesquelles, toutes choses égales par ailleurs, un écart significatif de salaire est observé entre le secteur associatif et le secteur privé lucratif, pour des emplois de même niveau de qualification et d'expérience acquise (Narcy, 2013). C'est ainsi l'expérience d'une ex-chargée de communication au groupe SOS, interviewée par Pascale-Dominique Russo, qui déclare que : « *La pratique la plus courante [au sein du groupe SOS] est la rémunération au Smic, quel que soit le niveau d'études du candidat. Nos interlocuteurs invoquent l'éthique de l'entreprise. L'économie sociale et solidaire a bon dos ! A SOS, en 2014, on est passés de 19000 € brut annuel pour les "petits salariés", dont je faisais partie, à 40000 euros et plus pour les responsables dont nous dépendions. Il n'y a pas de grille de salaires et aucune négociation n'est possible.* » (Russo, 2020). La réponse du service communication du groupe SOS mérite aussi d'être indiquée : « *Sur 18000 collaborateurs, il est normal que certains ne trouvent pas leur bonheur, d'autant plus que dans le champ de l'intérêt général,*

(8) www.ashoka.org/fr/fr/story/lhistoire-dashoka.

(9) G. Kristanadajaja, « SOS, "la Rolls-Royce de l'économie sociale et solidaire" », in *Libération*, 21 décembre 2018.

(10) Devenue la *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (Recma)*, en 1986, puis la *Revue internationale de l'économie sociale* (<http://recma.org/>).



Faut-il intégrer les emplois du monde associatif au salariat du secteur marchand ?

Ne faudrait-il pas plutôt redéfinir leur spécificité, au nom des missions d'utilité sociale qu'ils mettent en œuvre ?

on observe une surreprésentation de candidats qui idéalisent le secteur et peuvent être déçus par les contraintes et l'exigence de nos organisations, alors même que nous avons une responsabilité de bonne gestion, d'efficacité et d'impact auprès de nos partenaires et surtout de nos usagers bénéficiaires. » Si le groupe SOS revendique son appartenance à l'économie sociale et solidaire, que l'on ne s'y trompe pas. Il ne s'agit pas de prôner l'autogestion et d'imaginer une alternative à l'entreprise néolibérale, mais bien de s'adapter aux nouvelles exigences des politiques publiques qui appréhendent désormais les associations comme des « opérateurs » de ce que l'Etat n'est plus en capacité de faire lui-même. Dans ce nouveau contexte d'un Etat qui gouverne « à distance » (Epstein, 2006), il est à craindre que le salariat associatif ne soit réduit à un statut de variable d'ajustement (Hély, 2012).

Complément ou substitution à l'emploi public ?

Les conséquences de ce changement de configuration sont manifestes sur les trois dimensions à l'œuvre dans le monde associatif : en termes de *mouvement*, la doctrine de l'entrepreneuriat social s'est imposée au détriment de celle de « l'économie sociale », dont les différentes composantes avaient été unifiées par Charles Gide avec la création de la *Revue des études coopératives*, en 1921⁽¹⁰⁾. En

« Si le groupe SOS revendique son appartenance à l'économie sociale et solidaire, que l'on ne s'y trompe pas : il s'agit bien de s'adapter aux nouvelles exigences des politiques publiques qui appréhendent désormais les associations comme des "opérateurs" de ce que l'Etat n'est plus en capacité de faire lui-même. »

termes d'*entreprise*, le monde associatif, en tant qu'organisation appartenant à l'ESS, conformément à la loi de 2014, se trouve confronté aux transformations des entreprises commerciales qui peuvent, depuis la loi Pacte de 2019, déclarer une « raison d'être » dans leur statut et adopter le cadre de la « société à mission » pour élargir leur responsabilité sociale et redéfinir leur légitimité dans la société. Enfin, sur le plan des *politiques publiques*, le monde associatif se trouve désormais assigné à une position d'opérateur chargé de mettre en œuvre, dans des conditions économiques contraignantes, les missions externalisées par les collectivités. Autrement dit, les « spécificités » du monde associatif, fréquemment invoquées, doivent être redéfinies et réaffirmées sous peine de se dissoudre. Mais sans négliger pour autant la question du salariat, que ce monde associatif structure et organise à une échelle désormais inédite.

A la suite de l'adoption du statut de la fonction publique de 1946, les effectifs de la fonction publique étaient passés de 10 % de l'emploi total, en 1948, à 20 % au début des années 1980. Depuis cette période, et malgré l'unification des trois fonctions publiques dans le cadre d'un « statut général » (Le Pors et Aschieri, 2015), cette proportion stagne et connaît même, depuis la loi de 2005 transposant une directive européenne de 1999, une progression constante du nombre d'agents contractuels. C'est dans ce contexte qu'il faut interroger la multiplication du nombre d'emplois créés dans le monde associatif, qui atteint aujourd'hui près de deux millions de personnes (contre six-cent-mille en 1980), en particulier si l'on prend en compte les volontaires en service civique dont le statut, par définition, ne relève pas de l'emploi salarié. L'horizon de référence de ces emplois n'est plus, comme nous l'avons rapidement décrit, celui d'une intégration dans un vaste secteur parapublic. Faut-il pour autant les intégrer au salariat du secteur marchand ? Ou bien ne faudrait-il pas redéfinir leur spécificité au nom des missions d'utilité sociale qu'ils mettent en œuvre ? ●