

L'IMPACT DES MODALITÉS DE FINANCEMENT SUR LE FONCTIONNEMENT ASSOCIATIF

[Monica Battaglini](#), [Christophe Dunand](#)

Service social dans le Monde | « [Les Politiques Sociales](#) »

2015/1 n° 1-2 | pages 93 à 107

ISSN 1374-1942

DOI 10.3917/lps.151.0093

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-les-politiques-sociales-2015-1-page-93.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Service social dans le Monde.

© Service social dans le Monde. Tous droits réservés pour tous pays.

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

L'impact des modalités de financement sur le fonctionnement associatif

Monica Battaglini *, Christophe Dunand **

* Professeure à la Haute école de travail social Genève HES-SO // Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale

** Chargé de cours à la Haute Ecole de Gestion, directeur général de Réalise, Genève

Les relations financières entre les associations du secteur social et l'administration en charge des politiques publiques ont profondément changé en Suisse en général et à Genève en particulier ces vingt dernières années. Les principes de la nouvelle gestion publique, qui ont inspiré ces changements, ont eu un impact déterminant sur le fonctionnement des associations. Dans cet article sont décrites les évolutions relationnelles dans le domaine financier et leur impact sur le fonctionnement associatif. Il ressort de cette description un sentiment plus que mitigé sur ces évolutions. Alors que la mise en œuvre de ces principes dans les relations financières est motivée par l'amélioration de l'efficacité des prestataires des services, on observe à Genève un résultat inverse. L'autonomie des associations diminue, les tâches administratives augmentent ce qui entraîne une réduction de la flexibilité et d'adaptabilité des acteurs. Cet article montre comme la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique transforme progressivement les associations sociales en « clones » de services

publics, qui échappent au contrôle démocratique direct et perdent en parallèle une large partie de leur capacité à innover.

1. L'approche relationnelle du rôle de l'associatif dans la société : l'importance de la relation financière

Dans les relations que l'Etat entretient avec les partenaires privés, notamment associatifs, les vingt dernières années ont été caractérisées par la mise en place progressive d'un modèle de gestion managériale, résolument intégré à la réorganisation étatique selon les préceptes de la « nouvelle gestion publique ». Une évolution parfaitement prévisible au vu de l'attitude des divers échelons politico-administratifs suisses, qui se sont montrés plutôt « bons élèves » dans l'application de ce renouveau gestionnaire (Giauque et Emery, 2008) basé sur les principes proposés en son temps par Osborne et Gaebler (1993). Des principes qui ont été débattus et approfondis par nombre d'auteurs depuis, même si aujourd'hui la tendance est à l'abandon de cette dénomination, en conservant les fondamentaux des méthodes de gestion introduites.

Notre propos n'est pas ici de discuter de la pertinence de ces méthodes pour le fonctionnement du système politico-administratif. Nous visons plutôt à montrer comment ces pratiques ont modifié les relations entre acteurs publics et privés, notamment au niveau des relations financières, en produisant des effets en total décalage avec les principes affichés. Nos précédents travaux nous ont permis de mettre en évidence l'impact que ces évolutions ont eu en général sur ces relations (Battaglini et Dunand, 2005; Battaglini, Foldhazi et Tattini, 2013). Notre intention dans cet article est de monter plus spécifiquement l'importance de ces évolutions dans les relations financières. Des relations qui occupent une place centrale dans les échanges lors de la réalisation des politiques publiques. Pour ce faire nous reprenons le constat de l'importance de ces modalités relationnelles pour le fonctionnement du secteur associatif dans sa capacité à contribuer au bien-être de la société, notamment via sa contribution spécifique à la réalisation des politiques publiques. Nous analyserons ensuite le cas genevois, à partir de données issues de recherches

dans le domaine du social afin d'illustrer les conséquences que les modalités d'organisation de ces relations financières ont sur le fonctionnement de l'associatif, notamment concernant sa contribution spécifique aux politiques publiques.

Depuis le développement d'une littérature abondante sur l'associatif dans son rôle de complément à l'économie et à l'action étatique avec des auteurs comme Jean-Louis Laville, Adalbert Evers, Marthe Nyssens, Carlo Borzaga, Matthieu Hély nous savons que les organisations de la société civile sont (et ont toujours été) des acteurs essentiels dans les pratiques de production de bien-être (défini ici comme le traitement de problématiques sociétales). Le monde associatif présente dans cette action collective des caractéristiques propres, qui le distingue des autres types d'acteurs: les acteurs étatiques, les acteurs marchands, les acteurs informels (Evers, 1990). En effet, la logique d'action qui guide sa pratique est différente de celle des entreprises, de l'Etat ou de la sphère informelle, que l'on peut symboliquement illustrer par la famille. Ainsi, des associations opèrent sur les marchés mais ne sont pas des entreprises commerciales. Le but de leur action n'est pas le profit, mais la poursuite d'un objectif commun à leurs membres ou imaginé par leurs fondateurs. Les associations réalisent des actions dans le cadre des politiques publiques, notamment dans le domaine social, mais ne sont pas des services publics pour autant. Elles n'ont pas vocation à produire un service standardisé pour l'ensemble de la population. Elles agissent au plus près des usagers et conçoivent leur action en fonction d'une grande diversité de contextes, en s'appuyant sur différents apports (notamment bénévoles). Ces caractéristiques permettent aux associations de s'adapter plus facilement que des services publics aux besoins divers et évolutifs du terrain d'action, et de répondre aussi aux questions posées par des individus ou des minorités qui sont hors du périmètre d'action de l'Etat.

Pour pouvoir maintenir ces caractéristiques propres qui permettent à l'associatif de s'adapter à la diversité et à la dynamique des situations, une marge de manœuvre suffisamment élevée paraît être une condition indispensable. En d'autres termes, la contribution spécifique et complémentaire à celle de l'Etat paraît précaire si les associations entretiennent un rapport de *sous-traitance* (Battaglini et Dunand, 2005) avec le service étatique qui les finance. Par rapport de

sous-traitance nous entendons une relation dans laquelle l'acteur étatique use de sa position hiérarchique pour imposer ses points de vue à une association. Celle-ci dépend alors de son interlocuteur public, qui décide unilatéralement du degré d'autonomie qu'il lui laisse ou non. A l'inverse, dans une situation que nous qualifions de *partenariale* (Battaglini et Dunand, 2005), la marge de manœuvre nécessaire peut être potentiellement préservée et, avec elle, la capacité des associations à apporter une réponse complémentaire à celle du service public. Par relation partenariale nous entendons une relation dans laquelle on observe un certain partage de pouvoir entre les acteurs dans l'élaboration et l'exécution des actions. Dans ce modèle le choix des priorités et des modalités d'action est négocié entre les partenaires.

Les divers travaux¹ que nous avons effectués sur la réalité suisse nous montrent une évolution générale vers des situations de sous-traitance depuis les années 2000. Une modalité relationnelle qui s'enracine dans les principes de la « nouvelle gestion publique » et qui aboutit à une tendance généralisée à la méfiance. En d'autres termes, en prenant appui sur des principes de gestion managériale, les financeurs publics institutionnalisent des modalités de contrôle systématique qui deviennent les instruments d'une méfiance généralisée et en conséquence d'une autonomie décroissante.

2. Les relations entre associatif et Etat en Suisse : de la confiance à la méfiance

Les études qui ont été réalisées sur la diffusion des principes de la nouvelle gestion publique en Suisse (Emery et Giauque, 2008 ; Buffat, 2011) montrent que les administrations, aux divers échelons politico-administratifs, ont réalisé une mise en œuvre progressive d'une série de principes. Ceci toutefois sans que l'on puisse identifier un véritable modèle d'action uniforme, en cohérence avec le fédéralisme helvétique et les marges de manœuvre qu'il confère aux autorités locales.

On peut certes reconnaître un rôle moteur de la Confédération, notamment via son programme de « Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire » (GMEB)², mais au niveau des cantons, les degrés et les modalités d'intégration de ces principes ont été très divers. Parmi ces principes communs, on trouve la mise en avant

du modèle de fonctionnement de l'entreprise privée, présenté comme « le modèle » à suivre. Dans le programme GMEB de la Confédération on peut lire « *L'objectif est d'orienter davantage l'action de l'Etat sur des prestations et des résultats mesurables, déléguer de manière appropriée les tâches et les responsabilités aux unités administratives, améliorer l'efficacité de la gestion administrative et permettre l'utilisation d'instruments de gestion qui ont fait leurs preuves dans l'économie privée* »³. Dans les administrations, l'objectif est donc de reprendre les méthodes du privé en cohérence avec des principes généraux mis en avant par la NGP, à savoir une réorganisation selon un « *esprit entrepreneurial* » (Osborne et Gaebler, 1993)⁴. Pour ce qui est de l'associatif en relation avec l'Etat, les attentes se révèlent sensiblement les mêmes en termes de méthodes de gestion. Sauf que les a priori d'inefficacité semblent peser encore plus lourds sur ces acteurs, que ce n'est le cas avec les administrations publiques. Dans le discours de hauts fonctionnaires on trouve des affirmations du type « *parce qu'on avait une expérience tellement négative de l'avant que forcément on est parti sur ce négatif, et on s'est dit on va tout verrouiller* » (propos tenus par un membre de l'administration cantonale genevoise).

Les réformes managériales à l'intérieur du service public ont pris appui entre autres sur une réputation de manque d'efficacité de l'organisation étatique bureaucratique de type wébérien, caractérisée par une forte hiérarchisation des fonctions (Varone et Bonvin, 2004). Dans le cadre de nos récents travaux nous avons pu observer le passage « d'un paradigme de la confiance » à un « paradigme de la méfiance » (Battaglini, Foldhazi et Tattini, 2014), qui semble accompagner la transition vers des nouvelles modalités relationnelles entre l'Etat financeur et les partenaires associatifs. En effet, nous avons pu mettre en évidence un renforcement des procédures de vérification de l'efficacité, de la performance, voire de l'honnêteté des prestataires de services. Ces pratiques, présentées comme l'expression d'une « bonne gestion », mènent à collecter un maximum d'informations sur l'action des partenaires. Le financeur « se méfie » (« ne fait pas confiance ») au sens de la notion de confiance donnée par Georg Simmel, définie comme étant un « état intermédiaire entre savoir et non-savoir ». Autrement dit, « *celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance, celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même*

pas faire confiance » (Simmel, 1999, p. 356). La collecte d'informations par l'Etat et les vérifications deviennent de plus en plus importantes, sophistiquées et formalisées, générant un sentiment de « méfiance institutionnalisée » entre les acteurs associatifs et l'Etat.

3. Le tissu associatif genevois et sa régulation par des politiques publiques

Le tissu associatif genevois est dense et diversifié, grâce entre autres à la grande liberté d'association garantie par le droit suisse. Jusqu'à la fin des années 90, l'encadrement des activités de ces acteurs dans des politiques publiques spécifiques était limité. Cela peut s'expliquer d'abord par un climat favorable à l'action publique qui régnait avant les difficultés budgétaires des années 90, qui ont poussé à la recherche de gains de productivité⁵. On peut aussi relever la grande proximité entre les associations et les autorités politiques (forte décentralisation dans le système fédéral suisse), une certaine culture de collaboration entre l'Etat et les associations (en Suisse les organisations privées, associatives ou non, ont toujours étroitement participé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques notamment dans le domaine social) (Cattacin, 2006) et un climat de confiance, pour ne citer que les principaux facteurs.

Avant le renouveau dans la gestion publique, les décisions quant au soutien financier des projets associatifs dépendaient de processus politiques plutôt informels, reliés notamment à la volonté d'un petit groupe d'élus. En retour, il n'était attendu qu'un rapport d'activités et un rapport financier. Ainsi, dans le fonctionnement de ces relations basé essentiellement sur une logique de ressources allouées, le contrôle s'opérait *a posteriori*. Ce système laissait beaucoup d'autonomie et de souplesse aux associations, pour autant toutefois qu'elles bénéficient du soutien politique d'un élu, ou de quelques élus, en charge du budget du domaine concerné. Le « fait du Prince » était donc un risque structurel important et le traitement des associations pouvait être très inégal, notamment concernant les rapports entre résultats et moyens financiers mis à disposition.

Au début des années 90, avec plusieurs années de décalage par rapport au reste de l'Europe, la Suisse a été touchée par des difficultés conjoncturelles. Le chômage a crû rapidement, pour passer de moins de 1 % à plus de 8 % à Genève, entre 1990 et 1993⁶. Les défi-

cits publics ont augmenté et une volonté politique de régulation des dépenses publiques s'est rapidement imposée, en ligne avec les visions de la nouvelle gestion publique. Dans ce contexte, plusieurs politiques sectorielles cantonales ont vu le jour, comme la loi sur l'intégration des personnes handicapées (LIPH). D'autres ont été progressivement actualisées, comme la loi sur l'aide sociale, devenue la loi sur l'insertion et l'aide sociale (Liasi).

Parmi ces dispositifs légaux, le plus intéressant en termes de régulation des relations entre l'Etat financeur et les associations est la loi sur les indemnités et les aides financières (Liaf) régissant, de manière transversale, les financements publics aux associations délivrés par le Canton de Genève. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, elle instaure le principe des « contrats de prestations »⁷ et en précise les modalités de gestion financière. Elle témoigne d'un changement fondamental réalisé à Genève dans les relations entre l'Etat et les associations. Des relations qui deviennent plus structurées (contractuelles) et lient de manière plus rigide, mais aussi plus claire, les acteurs publics et associatifs participant à la réalisation des politiques publiques dans le canton⁸. Les implications de cette mutation ont fait l'objet de relativement peu d'études. Nos recherches⁹, enrichies des témoignages de professionnels de terrain, montrent clairement que ces implications sont encore mal comprises par les acteurs¹⁰.

Autant la fixation d'objectifs et de leur évaluation semble cohérente avec des préceptes de la gestion managériale présentée ci-dessus, autant son application pose des problèmes. L'élaboration de ces contrats met en évidence la nécessité de compétences spécifiques, tant théoriques que méthodologiques, pour appréhender les enjeux déterminants. Des compétences qui ne sont pas toujours présentes auprès des représentants d'associations engagés dans ces négociations (Battaglini, Foldhazi et Tattini, 2013), ni chez leurs interlocuteurs au sein de l'Etat. Cela a pour effet de rendre l'application de cette loi difficile. Les indicateurs de performance mesurables choisis sont régulièrement peu pertinents, ou tout au moins insuffisants pour appréhender la qualité des prestations fournies. Pour illustrer on peut citer l'exemple emblématique des objectifs de retour à l'emploi fixés aux organisations d'insertion. La situation économique influence bien davantage ces résultats (taux de retour à l'emploi) que la qualité des prestations de formation et d'accompagnement vers l'emploi four-

nies par ces dernières. Des indicateurs plus nombreux et sophistiqués seraient nécessaires pour évaluer la qualité de ces prestations. Mais ils sont plus complexes à mettre en œuvre et impliquent des compétences qui font souvent défauts chez les acteurs.

La négociation et la mise en œuvre des contrats entraînent par ailleurs une charge de travail considérable pour les associations et les services publics concernés. Selon le principe du « reporting », les uns doivent produire des données de performance, les autres doivent les contrôler. La contractualisation implique donc une formalisation de l'action des associations et augmente la nécessité d'un contrôle formel, impliquant une intervention administrative qui peut se révéler très lourde. De plus, le dispositif mis en place comprend l'approbation des contrats par les députés du parlement cantonal (article 11, alinéa 4). Dans le système de milice qui caractérise tous les échelons politiques de la Suisse, on peut se poser la question de la compétence nécessaire et de la pertinence du travail parlementaire sur des questions aussi opérationnelles comme l'évaluation d'objectifs chiffrés ou d'indicateurs de performance. De plus, indépendamment de la réponse à cette dernière question, on constate que cette pratique entraîne de longs débats et l'engorgement des travaux parlementaires.

En cohérence avec les principes de gestion évoqués ci-dessus, cette loi affiche explicitement des objectifs en termes d'efficience, d'efficacité, d'uniformité et de transparence (article 1). Il s'agit en quelque sorte d'un programme de mise en œuvre d'une organisation managériale du travail administratif des associations privées, mais qui prend la forme d'une loi. La clarification des objectifs d'action et des principes de gestion financière rend l'action plus lisible pour les agents et les usagers ce qui représente certainement un avantage. Cependant, la mise en place de cette loi, votée à l'unanimité (ce qui est tellement rare qu'il vaut la peine d'être mentionné), produit un certain nombre d'effets pervers. Parmi eux on compte la multiplication des tâches administratives que ce soit du côté des agents de terrain ou des services publics chargés du contrôle, sans compter le travail parlementaire évoqué ci-dessus.

Les études que nous avons menées sur la mise en œuvre de nouvelles modalités relationnelles entre agents publics et privés, nous ont permis de montrer un certain nombre de conséquences sur le

fonctionnement des associations, mais elles ne nous permettent pas de comparer la situation avant et après la mise en œuvre de cette loi, sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience. Bien que la réalisation de ces nouvelles pratiques date de plus de 8 ans déjà, il n'existe pas à notre connaissance d'étude qui ait évalué le rapport entre l'augmentation des charges administratives, tant pour l'Etat que pour les associations, et l'amélioration dans le pilotage des ressources publiques.

Parmi les conséquences que nous avons pu mettre en évidence (Battaglini et Dunand, 2005; Battaglini, Foldhazi et Tattini, 2014), cette loi, qui représente un véritable instrument de mise en œuvre de la sous-traitance, restreint l'autonomie des associations et ainsi leur capacité d'innovation et d'adaptation. Certes, ce dispositif rend les actions des associations plus explicites, et donc identifiables. Mais en même temps, il réduit les associations aux prestations délivrées aux usagers et ne soutient pas l'innovation sociale.

4. Quand la nouvelle gestion publique freine l'esprit d'entreprise et l'innovation

L'article 17 de la loi sur les indemnités et les aides financières (Liaf) a posé un problème particulièrement intéressant à relever du point de vue de sa cohérence avec son objectif mentionné plus haut, ainsi que les grands principes de la nouvelle gestion publique. Il stipule que les montants non dépensés durant l'exercice comptable, ne peuvent être « thésaurisés » par l'association. En d'autres termes, si par le fait d'une bonne gestion l'association arrivait à économiser des ressources financières, celles-ci doivent être intégralement restituées au financeur public. Certes le propos a été un peu nuancé par le législateur qui, à l'alinéa 2, laisse la porte ouverte à des accords spécifiques pour favoriser la recherche de dons privés et pour gérer des situations déficitaires à venir. Mais l'esprit de la loi vise à ce que chaque franc excédentaire soit restitué.

La restitution des excédents budgétaires est une pratique dominante dans les services publics à Genève et en Suisse. Elle évite la création de réserves, mais encourage les services (et par analogie les associations), à épuiser les budgets en fin d'année. Elle ne stimule pas les économies potentielles durant l'année d'exploitation. Elle bloque enfin ce qui est au centre des principes de gestion des organisations privées (entreprises commerciales ou organisations sans

but lucratif confondues) : réinvestir tout ou partie des excédents dans l'organisation (100 % dans les associations et selon les besoins dans les entreprises, le reste rémunérant le capital). En dehors de financements dédiés à des projets, c'est un mécanisme qui permet aux associations de couvrir des charges de « recherche-développement » et de faire face à des imprévus.

Il est étonnant de constater que cet enjeu n'a pas vraiment été relevé durant le processus législatif, ni par les associations concernées, ni par les parlementaires. Ceci notamment par les élus proches des milieux économiques, ouvertement très attachés aux principes de bon fonctionnement des entreprises.

L'expérience genevoise illustre ici l'un des effets paradoxaux engendrés par la nouvelle gestion publique identifiés par David Giauque (2006), dans sa description de l'émergence de ce qu'il nomme la « bureaucratie libérale ». Selon cet auteur, il s'agit d'un décalage entre les discours et la réalité. Il y a d'une part, un discours sur l'autonomisation des services (et par extension des associations), dans le but de les « débureaucratiser »¹¹ et de les « flexibiliser » pour améliorer l'efficacité voire l'efficacités. D'autre part, il y a une réalité caractérisée par l'importante diminution de l'autonomie des agents à l'égard des autorités politiques, qui engendre une bureaucratisation¹² et freine l'innovation.

Ainsi, l'adaptabilité et l'inventivité du secteur associatif (à but social notamment), qui sont des caractéristiques essentielles de différenciation de l'administration publique, diminuent. L'impossibilité d'utiliser les soldes de budgets pour des réserves affectées aux imprévus et à l'innovation, contribue donc à transformer les associations en « quasi services publics ». Cette tendance est d'autant plus paradoxale que la NGP poursuit un objectif opposé : insuffler plus d'esprit d'entreprise dans les services publics, et donc dans les organisations partenaires telles que les associations. Prises dans cette évolution, les associations risquent de cumuler les défauts attribués au secteur public ainsi qu'au secteur privé. Elles vont devenir des bureaucraties privées d'un côté, tout en échappant au pouvoir politique (démocratique) direct de l'autre (vu leur statut privé).

Pour limiter les effets de ce paradoxe à Genève il aura fallu un mémorandum élaboré par les directions de deux grandes entreprises sociales de la place peu après la mise en application de cette loi¹³. Ce

document, largement diffusé dans la république, met en évidence les effets pervers de la loi et fait un certain nombre de propositions. Une prise de position de la Cour des Comptes a validé la nécessité de corriger cette loi par une directive¹⁴, dont elle propose le contenu. Une telle directive a été validée par le conseil d'Etat le 28 janvier 2009. Un mécanisme innovant, incitant à une gestion rationnelle des ressources financières, ainsi qu'à l'augmentation des recettes hors financements publics, a été mis en place. Un mécanisme qui limite certes les effets pervers de la loi, mais qui ne réduit pas la charge administrative engendrée par les contrats de prestations avec leurs impératifs de production de données pour les vérifications de performance. Récemment, la réflexion sur la pertinence de ces méthodes de gestion semble avoir évolué auprès des politiques. Dans le canton de Genève parmi les mesures d'économie proposées par le gouvernement, on trouve la suppression des contrats de prestations au profit de « lettres de mission », qui fixent des seuils de financement à partir desquels les vérifications de performance sont nécessaires. L'efficacité financière des contrats de prestation semble donc mise en question par les politiques eux-mêmes.

Conclusion

La description de la réalité genevoise met en évidence la modification radicale des relations entre les associations et l'Etat financeur depuis les années 2000. L'évolution présentée pour le seul canton de Genève ne diffère pas fondamentalement de la tendance générale en Suisse.

Nos études confirment l'émergence d'une « *bureaucratie libérale* » mise en évidence par d'autres auteurs (Giauque 2006). Elle induit une augmentation des tâches administratives et une réduction de la flexibilité des associations ainsi que de leur capacité d'innovation. C'est peu ou prou l'effet inverse de ce qui était attendu par des approches inspirées par la gestion d'entreprise.

Les aménagements de la relation financière entre l'Etat et les associations, décrits dans cet article, dans une perspective de nouvelle gestion publique, apparaissent comme un déterminant clé de la préservation des spécificités associatives, dans la mise en œuvre des politiques publiques. Nous avons mis en évidence que la non maîtrise des transformations dans les relations financières, impulsées par

des élus, a produit des « clones » de services publics, mais qui restent des privés et échappent donc au contrôle démocratique direct.

Nous sommes passés de relations peu formalisées et basées sur la confiance entre les agents (avec une collecte minimale d'information sur le fonctionnement et la performance), à des relations contractuelles basées sur la méfiance (avec une exigence d'information pléthorique). Le financeur public qui pendant longtemps n'a demandé qu'une quantité limitée d'informations aux acteurs associatifs, en décidant ainsi de « faire confiance », passe à un régime de vérification systématique de la performance basé sur le système contractuel qui nécessite un renforcement et une hiérarchisation de l'administration. Une bureaucratisation donc qui va à l'encontre des principes et objectifs affichés par la nouvelle gestion publique. Les recherches spécifiques manquent encore pour chiffrer l'impact pour la société de cette évolution des relations. Cependant nous relevons, à partir de nos travaux, que la perte d'autonomie, la baisse de la capacité à innover et l'augmentation de la charge administrative, bien que complexes à mesurer, entraînent des conséquences potentiellement très coûteuses pour la société.

Notes

- (1) Nos travaux ont été effectués dans le cadre d'une étude mandatée par le Conseil économique et social du canton de Genève en 1999 et 2000 (CES 2000). Une deuxième recherche a été effectuée entre 2010 et 2012 financée par la Haute école de Suisse occidentale (HESSO).
- (2) Pour une présentation détaillée du programme de réforme de la gestion administrative fédérale dont cette citation est un extrait voir: <http://www.flag.admin.ch/f/themen/1-1-4entstehung.php>
- (3) <http://www.flag.admin.ch/f/themen/1-1-4entstehung.php>
- (4) A titre d'illustrer, notons que le titre in extenso de l'ouvrage fondateur Osborne et Gaebler est: « Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector ».
- (5) En Suisse, les baisses des recettes publiques n'ont jamais atteint les niveaux parfois dramatiques de ses voisins européens. Cependant, comme le montrent certains chercheurs, on a joué en Suisse sur un argumentaire des « caisses vides » afin de justifier les réformes (Guex 1998).

- (6) Ocstat, 2010, Etudes et documents 51, 1970-2009, 40 ans d'observation conjonctuelle à Genève, p. 22
- (7) Par contrat nous entendons un instrument ayant une implication juridique (avec des droits et devoirs bilatéraux) par lequel un acteur public demande à un autre acteur (public ou privé) d'effectuer, pendant une période déterminée, des prestations d'intérêt général (Tanquerel, 2002, p. 14). En contrepartie, l'Etat va fournir les moyens financiers à cet autre acteur pour qu'il réalise les prestations attendues (Tanquerel 2002, p. 14)
- (8) Cette loi concerne l'ensemble des acteurs privés qui assurent des tâches d'intérêt public
- (9) Les réflexions présentées dans cette contribution se basent sur les résultats d'une étude réalisée entre 2010 et 2012 dans laquelle nous avons comparé le même instrument typique de nouvelles modalités de management de l'Etat c'est-à-dire les contrats de prestations, dans des cantons helvétiques œuvrant dans des contextes différents. Dans les trois cantons que nous avons comparés, le cadre légal est en partie commun et en partie différent. Le cadre commun est celui de la loi fédérale sur le chômage (LACI) qui permet de financer des programmes de réinsertion organisés par des acteurs privés. Le cadre qui diffère dans chaque cas concerne des dispositifs d'insertion cantonaux pour les publics en difficultés socioprofessionnelles hors du cadre fédéral de la loi sur le chômage.
- (10) Par exemple, la mise en place d'indicateurs de performance dans la réinsertion de publics en difficulté peut provoquer un phénomène d'écramage des bénéficiaires faciles à placer au détriment de personnes qui ont plus de difficultés..
« A l'embauche, on peut sélectionner des gens qui ont un profil différent. Au lieu de se demander où il y a plus d'urgence, et que visiblement ça lui sera utile parce qu'il va pouvoir enfin être moins isolé [...] on va se dire : ben, celui-là, il lui manque plus que six mois de pratique professionnelle dans tel domaine et puis c'est bon ». (Propos tenus par un employé d'association d'insertion).
- (11) Synthétiquement par débureaucratisation on entend une simplification des structures et du fonctionnement des administrations qui se base sur la décentralisation des processus décisionnels et la réduction de la hiérarchie.

- (12) Synthétiquement par bureaucratisation nous entendons ici une tendance au renforcement de la l'organisation Weberienne de l'Etat caractérisée par des procédures écrites plutôt rigides une forte hiérarchisation, impersonnalité et centralisation.
- (13) Réalise, Pro, 2007, Mémoire sur la gestion financière des entreprises sociales, 11p.
- (14) République et Canton de Genève, 2009, Directive transversale concernant le traitement des bénéfices et des pertes des entités subventionnées, 13p.

Bibliographie

- BATTAGLINI M., DUNAND C., 2005, « Les relations entre État et associations : quels modèles pour quelles relations ? », *Aspects de la sécurité sociale*, n°2, pp. 12- 21.
- BATTAGLINI M., FOLHASI A., TATTINI V., 2013, « Professionnalisation de la réinsertion: la fin de l'esprit associatif? Réflexions à partir de cas suisses », *Les politiques sociales*, vol. 3&4, pp. 59-70.
- BATTAGLINI M., FOLHASI A., TATTINI V., 2014, *De la confiance à la méfiance : changement de paradigme dans les relations entre Etat et organisations à but non lucratif*. Working paper présenté au colloque, « Secteur non marchand, milieux associatifs, organismes communautaires : des mondes en recomposition ».
- BUFFAT A., 2011, *La street-level bureaucracy dans un contexte de réformes : pouvoir discrétionnaire et accountability dans la mise en œuvre de la politique suisse d'assurance-chômage*, Thèse de doctorat, Lausanne, Faculté des Sciences Sociales et Politiques.
- CATTACIN S., 2006, « Retard, rattrapage, normalisation. L'État social suisse face aux défis de transformation de la sécurité sociale », *Studien und Quellen - Études et Sources*, n°31, pp. 49-78.
- EVERS A., 1990, « Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of transformations in Welfare and Social Policy », in Evers, Adalbert, Wintersberger, Helmut (éd.), *Shifts in the Welfare Mix*, Frankfurt M./Boulder, Colorado, Campus/Westview, pp. 7-29.
- GIAUQUE D., 2006, « La nouvelle gestion publique en action: vers une bureaucratie libérale » in Perrot, M.-D., Du Pasquier, J.-N. et al., *Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 41-53.

- GIAUQUE D., EMERY Y., 2008, *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes (collection « Le Savoir Suisse »).
- GUEX S., 1998, *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XX^e*, Lausanne, Réalités sociales.
- OSBORNE D., GAEBLER T., 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. London/New York, Penguin Group.
- OCSTAT, 2010, Etudes et documents 51, 1970-2009, *40 ans d'observation conjonctuelle à Genève*, 52 p.
- RÉALISE, PRO, 2007, Mémoire sur la gestion financière des entreprises sociales, non publié, 11 p.
- SIMMEL G., 1999, *Sociologies. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF.
- TANQUEREL T., 2002, « La nature juridique des contrats de prestations », in Bellanger, F., Tanquerel, T., *Les contrats de prestations*, Helbing et Lichtenhahn, Genève.
- VARONE F., BONVIN J.-M., 2004, « Regards croisés sur la nouvelle gestion publique », *Les politiques sociales*, Vol. 1&2, pp. 4-17.