

Associations de solidarité et nouvelles pratiques de coopération sur les territoires : Etat des lieux, effets et enjeux

SYNTHESE

Mars 2015

Etude présentée par l'URIOPSS Languedoc-Roussillon
Et Céline Marival, Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti,
LEST- CNRS



INTRODUCTION : CONTEXTE ET ENJEUX DE L'ETUDE

La coopération est au cœur des enjeux du secteur social et médico-social qui s'adresse à un public fragile (handicapé, âgé ou en situation d'exclusion). Les formes de la coopération y sont variables : de collectifs « de fait », en passant par la signature de conventions de partenariat ou la création de structures juridiques *ad hoc* (telles les GCSMS), jusqu'à des opérations de fusions. Ce mouvement de coopération est susceptible de reconfigurer profondément le paysage associatif de ce secteur, en particulier par la fragilisation, voire la disparition, des associations de petite taille, souvent « mono-établissement ». De plus, il comporte un risque de « normalisation » des pratiques et d'isomorphisme institutionnel, caractérisant le fait que les associations, dans un environnement concurrentiel, adoptent des pratiques identiques à d'autres secteurs (privés lucratifs ou publics) et perdent leurs spécificités. Elles doivent en effet intégrer de nouvelles exigences d'efficacité ou de rentabilité issues du modèle de l'entreprise. **On peut alors se demander si ces évolutions ne sont pas susceptibles de reléguer au second plan la dimension sociopolitique historique des associations.**

La coopération entre associations n'est certes pas nouvelle, y compris dans des formes structurées (unions ou fédération d'associations, groupements d'achat, partage de personnels sous forme de mise à disposition...). Néanmoins, les démarches de mutualisation/rapprochement entre associations de solidarité se multiplient sur les territoires. Ces mouvements s'inscrivent dans une transformation de l'action publique marquée par une volonté de rationalisation et de maîtrise des dépenses, dans le droit fil du « *New Public Management* ». Le secteur social et médico-social est aujourd'hui à la fois fortement régulé et de plus en plus marqué par des dynamiques de mise en concurrence entre acteurs. La recherche d'économies se traduit notamment par des incitations fortes de coopération formulées par l'administration dans des textes de loi ainsi qu'à travers la promotion de nouveaux outils de coopération entre acteurs tels que les Groupements de coopération sociale ou médico-sociale permettant la mutualisation d'activités et de moyens entre différentes associations. Au-delà des objectifs de décloisonnement et d'amélioration de la qualité des prises en charge affichés par l'administration, ces groupements sont perçus comme des sources potentielles d'économies et comme des outils privilégiés de « restructuration » du secteur, allant dans le sens d'une réduction du nombre d'interlocuteurs associatifs, jugés trop « dispersés » et cloisonnés.

OBJECTIFS, DEFINITION ET METHODE

Nous analysons différentes démarches de coopération entre associations de solidarité sur les territoires afin de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre et de mettre au jour les conséquences de ces formes de rapprochement sur le secteur associatif. Nous utilisons ici le terme de coopération dans une perspective assez large afin de désigner toute forme de rapprochement, de partenariat ou de mutualisation des personnes ou des ressources entre associations en vue d'en tirer un bénéfice mutuel.

Nous adoptons une approche essentiellement qualitative fondée sur des études de cas approfondies. En partenariat avec les URIOPSS des deux régions, 10 expériences de coopérations (6 en Languedoc-Roussillon et 4 en Provence-Alpes-Côte d'Azur) représentatives de la diversité des expériences de coopération en termes de taille, de forme juridique, de territoire ou de secteur d'intervention, ont été retenues. 24 entretiens individuels approfondis ont été menés avec les dirigeants salariés et/ou bénévoles des différentes parties prenantes de la coopération. Les thématiques retenues étaient les suivantes : l'origine et la genèse de la coopération, la démarche de coopération (objet, périmètre, forme, gouvernance, finalités...), l'impact ou les effets de la coopération, la méthode ou les modalités de mise en place de la démarche, les facteurs d'échec ou de succès de la coopération.

RESULTATS

DIVERSITE DES TYPES ET TRAJECTOIRES DE COOPERATION

Nous avons mis en évidence **l'hétérogénéité des modes de coopération portés par les associations** et des stratégies volontaristes ou innovantes mises en œuvre dans un contexte institutionnel considéré comme contraignant par les acteurs. A partir d'une étude des dimensions structurantes des rapprochements étudiés (mode d'organisation et de gouvernance de la coopération, finalités poursuivies, type et intensité des ressources mises en commun, niveau d'intégration du projet associatif, territoire de la coopération), nous proposons **une typologie des différentes formes de coopération entre associations en trois types** : les coopérations socio-politiques, les coopérations professionnelles ou socio-techniques et les coopérations socio-économiques. Dans un contexte *a priori* homogénéisant, cette diversité montre la capacité des acteurs à se saisir des outils disponibles afin de réaliser leurs objectifs. Malgré leur apparente rigidité de fonctionnement, étant donné les textes réglementaires les encadrant, les dispositifs de coopération semblent donc suffisamment souples pour s'adapter à la diversité des besoins et situations de coopération.

Cette typologie sous-tend **l'existence de trajectoires de coopération variables**. En effet, les frontières entre ces différents modes de coopération ne sont pas étanches : les associations peuvent passer d'une forme de coopération à l'autre, en fonction de leurs projets et objectifs. Si pour les unes, la consolidation et la stabilisation du modèle économique (atteinte d'une taille suffisante et d'une certaine assise financière) est une condition de l'adoption de stratégies plus politiques dans le cadre de coopérations moins intégrées et plus informelles, d'autres démarches vont suivre le cheminement inverse. Par conséquent, si ces formes de coopération peuvent constituer différentes étapes d'un processus de rapprochement, ce processus n'est pas forcément linéaire (le passage d'une forme de coopération à l'autre n'est pas systématique et peut s'inscrire dans des temporalités différentes). Dans la même logique, certaines expériences de coopération sont "tirillées" entre différents types de coopération et évoluent d'un type à l'autre au fil du temps. Les trois types de coopération ne sont pas exclusifs les uns des autres et des compromis peuvent apparaître.

DES MODES VARIABLES D'APPROPRIATION DU TERRITOIRE

Cette étude met également en évidence des **modes différents d'appropriation du territoire**. Le plus souvent, les coopérations entre associations se développent sur des territoires administratifs identiques (tel un département), ce qui s'explique en partie par les responsabilités sociales qui sont confiées aux différents échelons territoriaux en matière d'action sociale, médico-sociale et de solidarité. Néanmoins, certains rapprochements dépassent la logique de coopération sectorielle sur un territoire administratif pour adopter des logiques plus transversales, intersectorielles, ou combinent des logiques sectorielles et territoriales. Ces coopérations sont ainsi le support de nouveaux arrangements productifs orientés vers l'amélioration de la prise en charge des besoins sociaux. Enfin, certains rapprochements entre organisations partagent, au-delà d'une proximité géographique et/ou sectorielle, une proximité institutionnelle en termes de valeurs ou de normes communes. On retrouve bien le fait que le territoire est un construit social, qui évolue grâce aux relations de proximité entre une diversité d'acteurs au sein desquels les associations jouent ici un rôle clé. Nous avons mis en évidence que, plus l'intégration des ressources est faible, moins le territoire géographique a du sens. Il est tantôt un territoire administratif ou de projet, tantôt un territoire de valeur. A l'inverse, lorsque l'intégration des ressources est forte, le territoire géographique se réduit.

REAFFIRMER ET REDYNAMISER LA DIMENSION SOCIOPOLITIQUE DES ASSOCIATIONS

Ces processus de coopération ne font pas l'impasse sur le projet associatif : ils constituent le plus souvent **des opportunités de revisiter le projet associatif et de renouveler le modèle de gouvernance** qui le porte. De plus, alors que les groupements et fusions semblent *a priori* éloignés du fonctionnement démocratique et égalitaire propre à l'ESS, l'analyse de leur mode de gouvernance montre qu'il peut exister un transfert ou un renouvellement de leurs pratiques en leur sein. Ainsi, les

acteurs seraient en mesure de se saisir de ces outils et cadres juridiques pour introduire un mode de gouvernance proche de celui des associations. A travers l'analyse des formes de gouvernance adoptées par ces nouvelles entités et l'observation de différentes dimensions traduisant le niveau d'intégration du projet et de l'association, nous montrons que les pratiques de gouvernance choisies sont largement inspirées du mode de fonctionnement associatif, à travers le souci de préserver l'égalité entre les membres dans la prise de décision. De même, les expériences de fusion observées témoignent d'une attention forte portée à la question des valeurs et de l'identité des structures, préoccupation également prégnante dans le champ de l'ESS. Ces formes juridiques « hybrides » reconfigureraient alors le champ des possibles pour l'ESS. Il y a donc bien une dynamique d'apprentissage et d'innovation engendrée par la coopération.

Enfin, cette étude montre que les démarches de coopération peuvent contribuer à réaffirmer et redynamiser la dimension sociopolitique des associations **au niveau de leur fonction tribunitienne de participation à la production de l'intérêt général** (au-delà de préoccupations et des intérêts individuels de ses membres). Leur contribution "politique" n'est pas forcément de l'ordre de la production de normes, mais elle s'exprime dans leur capacité à faire « *voice* » et à impulser les débats publics. La légitimité et la reconnaissance acquises grâce aux rapprochements leur permet en effet d'être convoqués dans les instances de délibération locales et de participer au débat public. Dès lors, à travers ces différentes formes de rapprochement, de nouveaux espaces collectifs sont créés afin d'impulser des débats, de négocier et de peser sur les politiques publiques, en particulier à l'échelle des territoires. Ces espaces contribuent non seulement à un renouvellement des formes de mobilisation associative "traditionnelles" (incarnées par les unions ou fédérations d'associations ou dans les syndicats ou commission paritaires) mais aussi des modalités de l'action publique. Les associations prennent ainsi pleinement leur place dans l'espace public et sont dès lors susceptibles de participer à la création de normes et à la réalisation d'objectifs d'intérêt général.

LA COOPERATION COMME PROCESSUS

Au-delà, notre analyse permet d'élargir la définition de la coopération, en la considérant comme un processus contribuant potentiellement à la transformation des normes d'activité et d'intervention.

Il nous semble dès lors important d'analyser la coopération inter-associative comme un processus complexe, qui poursuit des finalités multiples, et fortement contextualisé ou ancré dans des pratiques d'acteurs, des histoires organisationnelles et des logiques de proximité aux territoires. La croissance à tout prix, à travers des processus de fusion, n'est donc pas la seule voie possible pour faire face aux évolutions du contexte institutionnel. En outre, chaque étude de cas a permis de mettre en avant l'appropriation différenciée des outils de coopération par les acteurs pour les adapter à leur situation. La coopération est donc essentiellement portée par des acteurs et peut évoluer dans le temps. Il serait dès lors intéressant de refaire une étude dans 2 à 3 ans pour analyser les évolutions et les infléchissements des objectifs ou modalités de coopération, afin d'identifier, le cas échéant des "trajectoires types" de coopération.

Quant **aux facteurs d'échec ou de réussite de la coopération**, nous montrons, l'importance de la mise en place de nombreux temps d'échanges et de rencontres en amont de la création du rapprochement, dans la phase de gestation de la coopération parfois très longue, et enfin, pour faire vivre le rapprochement (une fois mis en place). Il est indispensable que les acteurs amenés à coopérer puissent garder leur identité, apprennent à se connaître, se retrouvent dans des valeurs partagées, créent les conditions de leur compréhension mutuelle et un climat de confiance. Notre étude a ainsi mis en exergue l'importance d'avoir une gouvernance adaptée, qui tienne compte des identités de chacun tout en permettant la création de cet objectif commun. La gouvernance ressort comme une dimension déterminante pour le succès et la pérennité de la coopération. Plus globalement, l'enjeu est d'arriver à créer un objectif commun, au-delà des objectifs individuels et intérêts particuliers de chaque partenaire.