

Observatoire du Management Alternatif  
Alternative Management Observatory

—  
Cahier de recherche

**Le *community-organizing* aux Etats-Unis**  
Le secteur associatif américain est-il « à louer » ?



Laure de Buyer

Juin 2013

Majeure Alternative Management – HEC Paris  
2012-2013

## **Le *community-organizing* aux Etats-Unis**

### **Le secteur associatif américain est-il « à louer » ?**

*Ce cahier de recherche a été réalisé sous la forme initiale d'un mémoire de recherche dans le cadre de la Majeure Alternative Management, spécialité de troisième année du programme Grande Ecole d'HEC Paris. Il a été dirigé par Héloïse Nez, Maîtresse de conférences en sociologie à l'Université de Tours et soutenu le 13 juin 2013 en présence de Héloïse Nez et d'Eve Chiapello, Professeur à HEC Paris, co-Responsable de la Majeure Alternative Management.*

**Résumé :** Face aux difficultés traversées par les politiques de la ville en France, le modèle américain du *community-organizing* est attractif. Une des manifestations de ce modèle est le grand nombre de *community-based organizations* (CBOs), associations locales s'appuyant sur une communauté pour défendre les intérêts de ses habitants. Or, la professionnalisation, le besoin de financement croissant et l'institutionnalisation, semblent gommer les spécificités de ce mouvement et les transformer en structures associatives plus classiques. Surtout, la contractualisation croissante entre ces structures et l'Etat semble avoir aggravé ces tendances. Dans quelle mesure le fait de contracter avec l'Etat transforme-t-il les CBOs en « sous-traitants » et en fait des coquilles vides, « à louer » par n'importe quel financeur ? Mon terrain dans une CBO de New-York, illustre bien les tensions et les évolutions du secteur associatif américain, notamment liées à la contractualisation.

**Mots-clés :** *Community-organizing*, Etats-Unis, Secteur associatif, Contractualisation.

---

## **Community-organizing in the US**

### **Non-profits for hire?<sup>1</sup>**

*This research was originally presented as a research essay within the framework of the "Alternative Management" specialization of the third-year HEC Paris business school program. The essay has been supervised by Héloïse Nez ..., (Professor in the University of Tours, department of sociology and delivered on June, 13<sup>th</sup> 2013 in the presence of Héloïse Nez et d'Eve Chiapello (Professor in HEC Paris, director of the "Alternative Management" specialization).*

**Abstract:** The French urban policy are currently facing difficulties and are thus attracted by the American model of *community-organizing*, and especially by the *community-based organizations* (CBOs), that are local nonprofits defending the interests of a community. However, those CBOs are facing professionalization, growing financial needs, institutionalization and for many of them, have entered a "contracting regime" with the public sector. To what extent contracting with the State changes the CBOs and shapes them in nonprofits for hire? My research field in a CBO in New York is a telling example of the tensions and evolutions in the American non-profit sector.

**Key words:** *Community-organizing*, United States of America, Nonprofit sector, Contracting regime.

Charte Ethique de l'Observatoire du Management Alternatif

Les documents de l'Observatoire du Management Alternatif sont publiés sous licence Creative Commons <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/fr/> pour promouvoir l'égalité de partage des ressources intellectuelles et le libre accès aux connaissances. L'exactitude, la fiabilité et la validité des renseignements ou opinions diffusés par l'Observatoire du Management Alternatif relèvent de la responsabilité exclusive de leurs auteurs.

---

<sup>1</sup> Titre inspiré de : Smith, S.R. et Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

# Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>Partie 1. Contexte du <i>community-organizing</i> américain et de la contractualisation</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Le <i>community-organizing</i> s'inscrit dans une tradition démocratique spécifique.</b>	<b>13</b>
1.1.1 La démocratie à l'américaine.....	13
1.1.2 Le <i>community-organizing</i> et l' <i>empowerment</i> .....	14
<b>1. 2. Une catégorie spécifique d'associations : les CBOs.....</b>	<b>17</b>
<b>1. 3. Les CBOs comme relais des politiques publiques.....</b>	<b>19</b>
<b>Partie 2. La contractualisation semble transformer les CBOs et, plus largement, le</b>	<b>22</b>
<b>secteur associatif et le <i>community-organizing</i>.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1. La contractualisation a de profondes conséquences sur les CBOs.....</b>	<b>23</b>
2.1.1 Les conséquences sur les salariés: professionnalisation, technicisation et	24
déracinement de la CBO.....	24
2.1.2. Les conséquences sur la gouvernance : un fonctionnement qui se rapproche de celui	26
d'une entreprise.....	26
2.1.3 Les conséquences sur le financement : la stabilisation n'est pas toujours au rendez-	28
vous.....	28
2.1.4 Les conséquences sur la relation avec les bénéficiaires : marchandisation et	29
fonctionnarisation.....	29
<b>2.2. Le secteur associatif est-il alors « à louer » ? .....</b>	<b>32</b>
2.2.1 La perte d'indépendance vis-à-vis du financeur.....	32
2.2.2 La perte d'indépendance politique.....	34
<b>2.3. Une collaboration fructueuse serait alors impossible ? .....</b>	<b>36</b>
2.3.1 Un choc culturel entre deux secteurs .....	36
2.3.2 La question du paiement à la performance.....	37
2.3.3 La difficulté de l'évaluation.....	39
<b>Partie 3. Le <i>community-organizing</i> est-il encore possible ? .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1. Les conséquences de la contractualisation sur le rapport à l'Etat .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2. Les conséquences de la perspective conservatrice de la contractualisation .....</b>	<b>43</b>
3.2.1 La contractualisation s'inscrit dans le courant de la Nouvelle Gestion Publique.....	43
3.2.2 Cette tentative d'intégrer le travail communautaire au marché est contestable.....	45

3.3. Ces difficultés correspondent aussi à des évolutions plus générales de la société américaine. ....	47
3.4. Les coalitions peuvent-elles faire renaître le <i>community-organizing</i> ? .....	48
<b>Conclusion .....</b>	<b>51</b>
<b>Sources.....</b>	<b>53</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>53</b>
<b>Documents consultés.....</b>	<b>55</b>
<b>Observation participante.....</b>	<b>56</b>
<b>Entretiens réalisés.....</b>	<b>56</b>
<b>Annexe – Grille d'entretiens.....</b>	<b>58</b>

# Introduction

## *Le choix de l'objet de recherche*

Lors de cette année au sein de la majeure Alternative Management, nous avons notamment abordé l'histoire et les enjeux des interactions entre les secteurs public, privé et associatif. Entre l'entrepreneuriat social, les nouvelles alliances, ou les synergies entre ces différents secteurs, dont on parle beaucoup actuellement, j'avais envie de prendre un peu de recul et d'observer ce type d'enjeux à l'étranger. Etant née au Etats-Unis, c'est là-bas que j'ai voulu travailler, notamment pour mieux comprendre les différences culturelles entre nos deux sociétés.

Je m'intéresse également depuis plusieurs années au secteur du logement car c'est un champ où travaillent ensemble les secteurs public, privé et associatif et où il y a un fort potentiel en France, que ce soit en raison du besoin de logements neufs ou de la nécessité de réhabilitation. Si c'est également le cas aux Etats-Unis, c'est fait pourtant de façon différente car la société n'est pas structurée de la même façon. Face à ces sujets de questionnement très généraux, j'ai été influencée par deux éléments dans ma recherche :

- la lecture des recherches de Marie-Hélène Bacqué<sup>2</sup> : que ce soit ses travaux sur l'*empowerment* ou ceux portant sur le secteur américain des *Community Development Corporations* ;
- le terrain de recherche que j'ai trouvé : y travaillant deux jours par semaine pendant trois mois, c'est au cours de mes premières semaines sur place, après avoir découvert leur travail, que j'ai pu affiner mon objet de recherche.

J'ai ainsi décidé de m'intéresser au rôle des *Community-based organizations* ou CBOs, dans le secteur du logement. Ces structures locales font en effet partie du tiers secteur associatif américain et sont issues d'une tradition démocratique spécifique aux Etats-Unis. Les récentes évolutions qui traversent ce secteur sont donc révélatrices des opportunités mais

---

<sup>2</sup> Bacqué, M.-H. Et Sintomer Y. (2001), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine* n° 90, Septembre 2001, p. 148-155.

Bacqué, M.-H. (2002), « Les entreprises communautaires nord-américaines, un tiers secteur logement », *Mouvements*, 2002/1 no19, p. 68-74.

*Id.* (2005), « Associations « communautaires » et gestion de la pauvreté, les Community Development Corporations à Boston », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/5 no 160, p. 46-65.

*Id.* (2006), « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », *Géographie, économie, société*, 2006/1 Vol. 8, p. 107-124.

aussi des tensions qui traversent la coopération entre secteur public, secteur privé et secteur associatif.

### ***Le choix du terrain de recherche***

J'ai choisi d'effectuer ma recherche en immersion active, en travaillant au moins deux jours par semaine sur le terrain. En effet, étant à l'étranger, j'ai jugé qu'il fallait plus de temps pour comprendre les tenants et les aboutissants de mon lieu d'accueil et qu'un rôle d'observateur ne suffirait pas. De plus, cette immersion à mi-temps sur trois mois m'a permis de faire des allers-retours permanents entre lectures et terrain.

Grâce à ma nationalité américaine, j'ai pu trouver assez facilement un poste de stagiaire bénévole dans une *Community-based organization* (CBO) à New York. J'ai commencé mi-février à travailler pour le Neighborhood Housing Services of Staten Island (NHS), une CBO qui a plus de 20 ans et qui intervient sur les problématiques de logement. J'y ai travaillé pour un programme nommé *Green Job Green New York* (GJGNY), programme géré par l'Etat de New York, portant sur les économies d'énergie. Le NHS a un contrat de deux ans pour mettre en place ce programme d'économie d'énergie auprès des ménages dans Staten Island. 18 CBOs ont un contrat de ce type dans l'Etat de New York.

Ma responsable ayant démissionné au bout de quelques semaines, on m'a proposé de prendre son poste pour le reste des trois mois, toujours à mi-temps. Cette promotion rapide m'a permis d'avoir une vision assez complète des enjeux et des tensions au sein d'une telle structure. J'ai pu aussi avoir accès à de nombreuses personnes au sein de l'Etat de New York, et dans d'autres CBOs travaillant sur ce programme.

### ***Le programme Green Job, Green New York, histoire et acteurs***

J'ai choisi d'utiliser ce programme comme l'illustration principale des enjeux du secteur pour plusieurs raisons que je décrirai par la suite. Un bref aperçu de sa genèse et des acteurs qui l'ont mis en place s'impose.

Le programme est né principalement de la rencontre de trois acteurs très différents, qui ont chacun développé une expertise dans les économies d'énergie pour les ménages. Ces trois acteurs sont les suivants :

### Le Center for Working Families : un lobby progressiste

Le Center for Working Families est un *think-tank* lié au Working Families Party. Ce dernier est un parti minoritaire, progressiste, né d'une coalition de syndicats. Le Center for Working Families est une entité indépendante de ce parti mais travaille régulièrement en étroite collaboration avec lui et est issu de la même mouvance : des syndicalistes, des activistes politiques, des *community-organizers* en sont à l'origine. Il est considéré comme lobby de gauche, qui défend notamment les salaires des classes moyennes et populaires et la réforme du système de sécurité sociale. De manière générale, il propose des projets de loi ou fait pression pour en faire passer et sa spécificité est ensuite d'accompagner la mise en œuvre de ces législations.

En 2009, le Center for Working Families a publié un « livre blanc » pour l'économie verte dans l'Etat de New York, appelé « Green Jobs/Green Homes Policy Blueprint »<sup>3</sup>. Ce document est une feuille de route ambitieuse pour l'Etat de New York pour créer 60 000 emplois et améliorer la consommation d'énergie d'un million de logements, à une échéance de deux ans. Une des spécificités innovantes de ce programme est l'accent mis sur le rôle des CBOs pour le mettre en place auprès des ménages à bas revenu. En effet, ce type de programme énergétique s'adresse traditionnellement aux ménages à haut revenu, plus sensibilisés à la question et avec un accès au capital facilité. Ici, l'idée est justement de viser les ménages plus fragiles pour combiner impact social et environnemental.

### Les CBOs, coordonnées par le Pratt Center

Les *Community-based organizations* sont des associations locales présentes sur tout le territoire américain, sous des formes diverses. Je reviendrai plus tard sur la définition de ce type d'associations, qui est assez spécifique aux Etats-Unis. Dans l'Etat de New York, un

---

<sup>3</sup> Center for Working Families, "Green Jobs/Green Homes Policy Blueprint : Expanding home energy efficiency and creating good jobs in a clean energy economy", New York, Mai 2009.

certain nombre d'entre elles a déjà travaillé sur un programme d'économies d'énergie, mis en place par le Pratt Center. Ce dernier est une structure à but non lucratif qui travaille sur l'amélioration de la ville de New York en termes sociaux et environnementaux.

Il y a trois ans, le Pratt Center a initié un programme nommé *Retrofit NYC block by block* dont le but était d'encourager les ménages à faire des travaux dans leur maison pour réduire leur consommation d'énergie. Financé par le City Council et coordonné par le Pratt Center, ce programme pilote s'est appuyé sur les CBOs de la ville de New York pour atteindre les ménages et leur expliquer les différentes options et les possibilités de financement. Le NHS où j'ai travaillé a fait partie de ce projet pilote, dont le principe était assez proche du programme GJGNY, mais dont la mise en place s'est avérée très différente.

Pour le programme GJGNY, le rôle des CBOs est d'aider les ménages les plus pauvres à améliorer l'efficacité énergétique de leur maison. En effet, les plus pauvres souffrent souvent d'une « triple peine » : ayant des logements en moins bon état, ils paient des factures d'énergie d'autant plus lourdes et leur accès au capital pour ce genre de travaux est limité.

### Le Nysesda : une agence publique conservatrice

Le Nysesda (New York State Energy and Research Development Authority) est l'autorité de l'Etat de New York en charge de l'énergie et de la recherche. Il est une agence gouvernementale, mais non fédérale, et a pour réputation d'être à la pointe de la recherche et de l'innovation. Il a déjà mis en place plusieurs programmes de réduction d'énergie, particulièrement à destination des entreprises, en s'appuyant sur des partenaires privés pour mettre en place ses programmes.

Le Nysesda a donc une grande expertise en ce qui concerne les économies d'énergie et est considéré comme *leader* à l'échelle nationale. Pour cette raison, il est très observé par les autres Etats.

### La mise en œuvre du programme

En 2009, le lobbying du Center for Working Families et du Pratt Center, notamment, mène à l'adoption de la législation GJGNY<sup>4</sup>. Celle-ci stipule de façon précise le rôle des CBOs dans

---

4 State of New York, "Green Jobs-Green New York Act of 2009", New York, 12 juin 2009.



la mise en place du programme, ce qui est une victoire pour le secteur, qui est de ce fait reconnu pour sa spécificité et sa valeur ajoutée sociale. Le NYSERDA est l'agence choisie pour mettre en place cette législation avec un budget de 112 millions de dollars sur trois ans. Il est contraint de se servir des CBOs pour mettre en place le programme, ce qui est contraire à ses habitudes, et ce, avec des objectifs extrêmement élevés, car tirés du livre blanc du Center for Working Families.

Le NYSERDA fait paraître en 2011 un premier appel d'offres à destination des CBOs, sur lequel je reviendrai. 18 CBOs ont alors été sélectionnées sur tout l'Etat de New York pour mettre en place le programme. C'est sur ce programme pour la zone de Staten Island que j'ai travaillé un mois en tant qu'assistante et deux mois en tant que coordinatrice.

Il s'agit d'aider les ménages à faire des travaux dans leurs maisons afin de stabiliser la communauté en investissant localement, d'améliorer leur confort et leur sécurité (courants d'air, présence de plomb...), de diminuer leur factures énergétiques (passage du chauffage du fuel au gaz par exemple) et de diminuer la consommation d'énergie globale de New York.

La majorité des ménages peut avoir accès à un « audit énergétique » complet gratuitement. Suite à cet audit, selon leurs revenus, les ménages peuvent recevoir des subventions pour payer les travaux nécessaires. Un des mécanismes-clé du programme s'appelle « On-Bill Recovery » ou « recouvrement sur facture ». Les travaux d'efficacité énergétique (isolation, chauffage...) sont financés par le programme et les économies d'énergie réalisées diminuent la facture d'énergie. Les ménages continuent alors de payer les mêmes factures, mais la différence sert à rembourser le coût des travaux. Au bout d'une certaine période, le coût des travaux est remboursé et les ménages peuvent profiter de la baisse des factures énergétiques et d'une maison performante sans avoir eu à déboursé de sommes importantes.

### ***Constat du décalage entre la littérature sur les CBOs et la réalité***

Mes premières lectures des travaux de Marie-Hélène Bacqué ont été une porte d'entrée pour les recherches américaines portant notamment sur les CBOs, sur le *community-organizing* et sur le secteur du logement. Cette auteure a en effet beaucoup étudié les *Community Development Corporations*, particulièrement à Boston, où elle a fait le constat de

---

l'originalité de ces structures, qui s'inscrivent dans une tradition politique de revendication et qui ont évolué vers des structures plus consensuelles et plus institutionnalisées. J'ai donc poursuivi cette première étape de recherche par des lectures sur le *community-organizing*, sur les mouvements sociaux urbains, ou sur les particularités de la démocratie à l'américaine.

En parallèle de ces lectures, j'ai découvert le NHS et le programme GJGNY. J'ai d'abord été un peu déçue : la structure me semblait peu dynamique, le programme très administratif, et le décalage avec mes lectures était assez décourageant.

Puis, peu à peu, j'ai fait l'hypothèse que ce décalage était peut-être issu du fait que les CBOs sont utilisées par l'Etat pour mettre en œuvre des programmes publics. Cette délégation de service public, semble en effet transformer les CBOs en profondeur : professionnalisation, institutionnalisation, perte d'indépendance, de motivation du personnel, marchandisation...

Les entretiens et les lectures que j'ai ensuite menés ont cherché à vérifier cette hypothèse.

Au fur et à mesure de ma recherche, j'ai découvert que la réalité des relations entre l'Etat et les CBOs est beaucoup plus complexe que cette hypothèse. Derrière le programme GJGNY, il y a des cultures différentes, des lobbies, des courants de pensée qui s'affrontent. De façon plus générale, ces partenariats entre les CBOs et l'Etat mettent en jeu les rôles du secteur public et du secteur associatif et posent des questions importantes pour la démocratie et la citoyenneté.

Mon terrain de recherche et le programme GJGNY lui-même se sont avérés être un bon exemple de ces relations.

En effet, considéré au départ comme un exemple idéal de coopération entre l'Etat, les communautés locales et les entreprises (énergétiques et celles qui font les travaux chez les ménages), ce programme n'atteint pas les résultats espérés. Le moment est crucial car le nouvel appel d'offre va paraître à l'été 2013 : le programme traversait ainsi une période de bilan et surtout de réajustement potentiel, donc de questionnement et de pressions de part et d'autre.

Le fait que, d'une part les associations concernées soient des CBOs (avec un ancrage local et communautaire), pour certaines avec une forte tradition de *community-organizing*, et que, d'autre part l'agence publique en question soit le Nyserda, réputé pour être un *leader* innovant, habitué à déléguer à des entreprises privées, mène à un choc culturel très

intéressant. D'autant plus que l'idée du programme lui-même vient d'un lobby progressiste et que la mise en place ne correspond pas à cette mentalité.

Enfin, la démission de la coordinatrice du programme pour le NHS a à la fois bien illustré les difficultés et les tensions de ce programme, mais m'a aussi permis d'être en première ligne pour comprendre ces questions.

### ***Méthode d'enquête***

Ayant décidé de m'appuyer sur le programme GJGNY comme exemple principal des évolutions que je décris, j'ai essayé d'avoir une connaissance la plus complète possible des acteurs impliqués dans ce programme et de leur vision de celui-ci.

Le fait de travailler à mi-temps au NHS m'a permis de participer à de nombreuses réunions en tant que coordinatrice pour la zone de Staten Island. J'ai essayé de garder le plus de recul possible sur ces réunions pour en retenir des observations les plus objectives possibles. La liste des réunions ou conférences téléphoniques est dans les sources.

J'ai d'autre part mené des entretiens semi-directionnels avec onze personnes impliquées dans le programme à différents niveaux. La liste de ces entretiens est dans les sources. Je leur ai cette fois-ci précisé ma démarche de recherche et expliqué mon rôle d'observatrice participante au sein du NHS. J'ai donc alterné entre ces rôles d'observatrice, de participante et d'enquêtrice en étant transparente sur mes intentions : je cherchais à comprendre le rôle des CBOs et la façon dont elles travaillent avec le secteur public en expliquant que ce sont des structures que nous n'avons pas en France. J'avais un accès relativement facile à de nombreux interlocuteurs. Néanmoins, il me fallait préciser lors des entretiens que je sortais de mon rôle de stagiaire au NHS et que je m'engageais à garantir la confidentialité de leurs propos, par le changement des noms.

La grille d'entretien figure en annexe, ainsi qu'un exemple de transcription d'entretien (traduit).

J'ai pu aussi avoir accès à un certain nombre de documents essentiels, dont la liste est également dans les sources, pour bien comprendre le programme. Une partie d'entre eux était

disponible sur Internet, notamment les documents officiels de GJGNY. J'ai eu accès à d'autres documents, plus confidentiels, par le Center for Working Families.

Ce matériau d'enquête m'a permis de confirmer plusieurs intuitions que j'avais eues au début de ma recherche : la contractualisation modifie bien en profondeur les CBOs et la façon dont ces dernières font du *community-organizing*. Au fur à mesure de mon avancée, j'ai réalisé que cette contractualisation intervenait dans un contexte culturel bien spécifique aux Etats-Unis et qu'elle posait des questions plus larges que ses conséquences sur le travail des CBOs.

J'ai donc essayé de montrer dans une première partie l'importance du contexte culturel et historique américain. Le secteur associatif y est en effet marqué par les notions de *community* et d'*empowerment*. Et c'est en raison de cette originalité et de ce dynamisme que le secteur public cherche à s'associer aux CBOs au travers d'un système bien particulier, celui de la contractualisation.

Dans une deuxième partie, je montre que ce système a des conséquences profondes sur les CBOs, sur la façon dont elles travaillent comme sur la façon dont elles sont perçues. La contractualisation semble donc gommer les spécificités des CBOs et leur faire perdre ce rôle revendicatif, caractéristique du *community-organizing*.

Enfin, ma troisième partie explique de quelle façon cette contractualisation s'inscrit dans le contexte beaucoup plus large de *New Public Management* et d'individualisme croissant. C'est ce contexte qui donne un rôle essentiel aux coalitions pour redynamiser le *community-organizing* aux Etats-Unis.

# Partie 1. Contexte du *community-organizing* américain et de la contractualisation

## 1.1. Le *community-organizing* s'inscrit dans une tradition démocratique spécifique

### 1.1.1 La démocratie à l'américaine

La notion de communauté est très différente entre la France et les Etats-Unis. C'est notamment pour cette raison que j'ai choisi de garder le mot *community* en anglais. Aux Etats-Unis, elle désigne une instance locale, plus ou moins formalisée, et cet échelon entre l'Etat et les citoyens apparaît comme un moyen de représentation de la diversité des différents groupes. En France en revanche, il y a une connotation d'enfermement ethnique, de repli sur soi, beaucoup plus péjorative.

Les raisons de cette différence sont d'abord historiques. Tocqueville montre bien en 1830<sup>5</sup>, l'existence de ce puissant mouvement associatif, cette *grass-roots democracy*, fondée sur la diversité culturelle et ethnique des Etats-Unis, liée à son histoire de terre d'immigration. Il existe ainsi une multitude de structures intermédiaires entre l'Etat et les citoyens. Regroupant des personnes au niveau le plus élémentaire, sur la base du voisinage, de l'origine, de la religion, elles défendent les intérêts de ce groupe auprès des élus par exemple.

Depuis la Révolution Française, la France se méfie des corps intermédiaires. La notion de communauté y est beaucoup moins bien vue, car elle apparaît comme un obstacle à l'idéal républicain d'intégration et la peur du communautarisme est présente. De plus, la place de la religion n'est pas la même : aux Etats-Unis, une grande partie du mouvement associatif est issu du monde religieux et bénéficie d'un statut à part de *Faith-based Organizations*.

La définition américaine de la notion de *community* est difficile car multiforme : elle repose sur des critères qui peuvent être ethniques, culturels, géographiques. Michel Lipsky et Steven Smith<sup>6</sup> donnent ainsi une large définition de la notion de *community* : il faut un sentiment d'appartenance des membres, une action bénévole pour partie au moins, et que les

---

5 De Tocqueville, A. (1981), *De la démocratie en Amérique*, Tome I, GF Flammarion, Paris.

valeurs soient mises en action. Pour certains, comme Robert Putnam<sup>7</sup>, cette notion est même en train de disparaître face à l'individualisme ambiant. Nombre de mouvements, d'associations, de regroupements, se réclament de ce mouvement communautaire américain, qui a été influencé et modelé par de nombreux courants théoriques et politiques. Il n'y a donc pas de définition précise, mais une des influences les plus notables sur cette nébuleuse est celle de Saul Alinski.

### 1.1.2 Le *community-organizing* et l'*empowerment*

Le concept de *community-organizing*, a été théorisé par Saul Alinski, militant radical à Chicago dans les années 1950, dans *Reveille for Radicals*<sup>8</sup> en 1946 et dans *Rules for Radicals*<sup>9</sup> en 1971. Mis en pratique dans les années 1970-1980, ce concept s'appuie sur la notion américaine de *community* mais va beaucoup plus loin. Sa vision du *community-organizing* a eu une forte influence et constitue la référence en la matière, encore aujourd'hui. Thierry Quinteton<sup>10</sup> en recense les caractéristiques suivantes :

- **l'attachement à la démocratie** : selon Alinski, aucun totalitarisme ne peut s'installer quand il y a un tel dynamisme démocratique local. La démocratie n'est pas seulement la participation électorale, elle est aussi dans la revendication et le conflit. Il y a donc une démarche politique mais non institutionnelle, puisqu'il s'agit de mettre en place un contre-pouvoir des dominés contre la classe dominante ;
- **la notion d'empowerment** : L'intégration des exclus est essentielle. En cela le concept d'*empowerment* que je décris un peu plus bas est central ;
- **la place du conflit** : le meilleur moyen d'endiguer la violence est de canaliser la révolte, de l'organiser, de la concentrer sur un objectif et non d'essayer de l'étouffer. Il faut commencer par des objectifs faciles pour obtenir rapidement des victoires. Alinski critique le travail social de façon virulente car il ne sert selon lui qu'à habituer le peuple à la pauvreté;

---

<sup>6</sup> Smith, S. R. et Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

<sup>7</sup> Putnam, R. (2000), *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.

<sup>8</sup> Alinski, S. (1946), *Reveille for Radicals*, Chicago, University of Chicago Press.

<sup>9</sup> *Id.* (1971), *Rules for Radicals : A pragmatic Primer for realistic Radicals*, New York, Random House.

<sup>10</sup> Quinqueton, T. (1989), *Saul Alinsky, organisateur et agitateur*, Paris, Desclée de Brouwer.

- **l'importance de l'organisation** : la figure du *community-organizer* est centrale. Ce n'est pas tant son idéologie qui importe, mais son comportement : pragmatique et prêt à des compromis, il doit chercher à créer de larges coalitions et des alliances entre les groupes dominés et les services sociaux, les groupes religieux, les syndicats et les collectivités locales.

### **La notion d'*empowerment*<sup>11</sup> selon Marie-Hélène Bacqué**

Ce concept est tout d'abord difficile à traduire car il articule deux dimensions : un apprentissage ou processus, et la notion de pouvoir.

Marie-Hélène Bacqué identifie trois visions de cette notion, que j'ai simplifiées ici :

- une vision radicale : issue des mouvements féministes et des mouvements noirs des années 1970, la notion vise à donner un pouvoir politique à des communautés qui n'ont pas voix au chapitre. Il s'agit d'une dimension à la fois personnelle de prise de conscience de la capacité d'agir mais aussi collective, afin d'aboutir à un changement social. Cette vision correspond donc à celle d'Alinski ;
- une vision socio-libérale : l'idée ici est la diminution des inégalités, sans pour autant questionner la nature des inégalités. Il s'agit de lutter contre la pauvreté en intégrant les individus ;
- une vision néo-libérale : il s'agit ici schématiquement de lutter contre la pauvreté en mettant en place des conditions de marché, afin que les individus puissent être en mesure de faire des choix rationnels. Cela doit conduire à la responsabilisation de l'individu, qui est sensé avoir toutes les clés en main pour « faire le bon choix ».

La dernière vision de l'*empowerment* montre bien comment le terme a été vidé de sa substance revendicative et politique, puisqu'il est réduit à l'individu qui doit maîtriser sa vie, et non au groupe qui doit avoir accès au pouvoir.

Le *community-organizing*, tel que je l'ai brièvement décrit, a été appliqué de façon très différente et a subi des évolutions majeures, sur lesquelles je reviendrai un peu plus tard. Néanmoins, la figure du *community-organizer* reste emblématique et a influencé beaucoup de trajectoires. Le *community-organizing* fait ainsi l'objet de cours spécifiques à l'université : les

<sup>11</sup> Bacqué, M.-H. et Biewener, C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, Politique et sociétés.

syllabus de ces cours, notamment celui de Peter Dreier<sup>12</sup>, sont particulièrement éloquentes. Ce dernier s'appuie sur les textes d'Alinski et est destiné à pousser les étudiants à devenir des « *leaders* » dans leurs communautés. La réflexion porte largement sur les notions de pouvoir, d'oppression, sur la politique et la gestion des médias.

Le fait qu'il y ait des cours de *community-organizing* montre à quel point il ne s'agit pas simplement de mouvements spontanés de citoyens qui se lèvent tous d'un seul homme pour défendre leurs droits. Il s'agit aussi d'une façon bien spécifique de mobilisation des citoyens, par des méthodes et une organisation qui s'apprennent.

Le parcours de Peter<sup>13</sup>, avec qui j'ai travaillé au NHS, illustre bien l'influence de la figure du *community-organizer*. En effet, il a commencé par faire des études pour devenir pasteur et a ainsi géré une église protestante pendant de nombreuses années. Il se décrit comme « *ayant un message à faire passer* », il aime enseigner, et même prêcher, haranguer les foules. Après une période de réorientation et un master d'affaires urbaines, il se choisit vers le *community-organizing* et c'est ainsi qu'il arrive au NHS, d'abord en tant que responsable de la communication, de l'organisation des événements et de l'animation de la communauté. Le lien qu'il fait entre son poste de pasteur et celui de *community-organizer* est donc éloquent. Il se sent en effet investi d'une mission et il est de son devoir d'aider les gens à accomplir toutes leurs potentialités. On retrouve dans son discours, sur son rôle de pasteur comme sur celui de *community-organizer*, la dynamique de l'*empowerment*: son rôle est d'aider les gens à utiliser leur potentiel pour agir et prendre le pouvoir par eux-mêmes.

---

12 Dreier P. (2011), Syllabus de cours, "Community organizing and leadership/Community internship, Urban & Environmental policy", Los Angeles, California, Automne.

13 Entretien avec Peter, directeur du développement au Neighborhood Housing Services of Staten Island, février 2013.



## 1. 2. Une catégorie spécifique d'associations : les CBOs

J'ai choisi pour cette recherche de garder le terme de « CBO » pour désigner les organisations communautaires américaines, ou *Community-based Organizations*. Statutairement, pour bénéficier de cette appellation, ces associations à but non lucratif doivent avoir un conseil d'administration composé de membres de la communauté : la dimension locale est ainsi essentielle. En effet, une des caractéristiques centrales de ce mouvement communautaire est l'approche locale, ou *bottom-up*. Même si elles ont des relations complexes avec le secteur public ou privé, et qu'elles ont subi de nombreuses influences depuis leur création, les organisations communautaires américaines tirent toutes leur mission de cette notion de « service de la communauté » et d'adaptation aux besoins locaux. La définition formelle restant trop large, je vais essayer de préciser ce qu'elle recouvre en réalité.

Parmi tous les mouvements qui se réclament du *community-organizing*, j'ai choisi de m'intéresser particulièrement au secteur du logement, où encore une fois il y a une diversité extrême de structures. Mais ce secteur montre bien les différentes évolutions de la notion de *community* et ses interactions avec le secteur public. On peut tenter de classer les différentes organisations communautaires dans le secteur du logement selon leur période d'apparition, correspondant à des évolutions de la société américaine. Ces CBOs du secteur du logement sont souvent désignées sous le terme de CDC ou *Community Development Corporations*, terme plus précis mais peu employé sur le terrain. En effet, il est surtout utilisé pour les structures qui gèrent des logements sociaux et fait ainsi l'objet d'une littérature fournie<sup>14</sup>, ce qui n'est pas l'objet de mon étude.

Tout d'abord, il faut bien comprendre que le mouvement communautaire n'est pas un mouvement complètement spontané, en opposition frontale avec l'Etat. Marie-Hélène Bacqué<sup>15</sup> montre bien que l'évolution du secteur public est indissociable de ce mouvement : le gouvernement, local ou fédéral, a eu une influence importante capitale.

Dès les années 1950, le secteur public soutient nombre de CBOs dans la lutte contre la pauvreté. En 1977 notamment, l'administration Carter fait passer :

---

<sup>14</sup> Vidal, A. (1992), *Rebuilding Communities, a National Study of Urban Community Development Corporations*, New York, New School for Social Research, Community Development Research Center.

<sup>15</sup> Bacqué, M.-H. (2000), « De la réforme Urbaine au Management Social : L'exemple du Développement Communautaire Aux Etats-Unis », *Les Annales De La Recherche Urbaine* N°86, p. 66-76.

- le *Community Développement Grant*, qui renforce le poids des organisations de quartier ;
- et le *Community Reinvestment Act* qui impose aux banques de réinvestir sur place une partie de l'épargne qu'elles collectent dans les quartiers populaires.

Cette période a vu naître les CBOs de type « traditionnel » : elles ont un grand conseil d'administration, gèrent des bénévoles, ont parfois des contrats avec l'Etat...

Dans les années 1960-1970, naissent un autre type de CBOs : issues des luttes urbaines, héritières des travaux d'Alinski, ces CBOs ont une démarche revendicative. Elles se battent contre la ségrégation notamment.

Enfin, dans les années 1980, sous l'administration Reagan, on assiste à une forte volonté de désengagement de l'Etat en tant que *Welfare State*, ce qui se caractérise par la privatisation et la décentralisation. Ces deux mouvements mènent à la création de nouveaux types de CBOs, les *Government Sponsored Agencies*, qui schématiquement adaptent leurs missions à celles de l'Etat et se financent par contrat avec celui-ci.

Cette classification est trop schématique et ne prend pas en compte la diversité des CBOs<sup>16</sup>. De plus, nombre d'entre elles ont évolué au cours des dernières décennies : dynamisées par les mouvements urbains et l'influence de Saul Alinski, elles ont pu s'institutionnaliser à partir des années 1980 par exemple et se professionnaliser par la suite.

Un bon exemple de cette évolution est une CBO dont j'ai rencontré plusieurs salariés<sup>17</sup>, le Neighborhood Housing Services of Jamaica. Cette organisation, qui a plus de 40 ans, est la première de New York à s'être constituée pour lutter contre la ségrégation urbaine. Située dans un quartier populaire du Queens, elle a commencé par un petit groupe de personnes qui ont constaté la pratique du *redlining* : le fait que les banques ne prêtent pas ou n'offrent pas les mêmes services aux résidents d'une certaine zone, souvent caractérisée par un regroupement ethnique spécifique. Ils se sont alors regroupés pour peser sur les banques, sur les élus locaux, et pour créer un système de prêts alternatifs pour les habitants. Ils sont aujourd'hui treize salariés et se battent notamment contre les saisies immobilières suite à la crise de 2008 qui fait encore des ravages aujourd'hui.

<sup>16</sup> Bacqué, M.-H. (2002), « Les entreprises communautaires nord-américaines, un tiers secteur logement », *Mouvements*, 2002/1 no19, p. 68-74.

<sup>17</sup> Entretien avec Matthew, coordinateur du programme *Green Job, Green New York* au Neighborhood Housing Services of Jamaica, avril 2013. Entretien avec William, fondateur du Neighborhood Housing Services of Jamaica, rencontre informelle, avril 2013.

### 1. 3. Les CBOs comme relais des politiques publiques

#### Bref historique sur les relations entre le secteur associatif et l'Etat aux Etats-Unis

Pour commencer, la contractualisation entre l'Etat et le secteur associatif ne date pas des années 1980, où la volonté de diminuer le poids de l'Etat a poussé ce dernier à déléguer à des associations. En effet, le secteur associatif et l'Etat ont des relations fortes de longue date.<sup>18</sup> Avant le milieu du XXème siècle, les relations sont cependant assez informelles, peu systématiques et consistent plutôt en des subventions saupoudrées ici et là qu'en des partenariats établis. Avec le développement du *Welfare State*, les années 1960 voient l'accroissement des financements publics des associations, et ce de façon plus systématique : à moins de coupes budgétaires sévères, le financement est prévisible et se renouvelle d'une année sur l'autre. C'est à partir des années 1970 que le secteur associatif est considéré comme une aubaine pour mettre en place de nouveaux services sociaux de façon moins coûteuse et plus flexible. De nouvelles structures sont créées grâce au financement public en réponse à des mouvements sociaux, notamment dans la lutte pour les droits des femmes, des immigrés ou la lutte contre le sida. La contractualisation ne naît donc pas systématiquement de la privatisation<sup>19</sup>.

C'est dans les années 1980 que la perspective change avec la volonté de réduction du poids de l'Etat, considéré comme inefficace et trop coûteux. La perspective est ainsi tout à fait différente : il s'agit de se servir du secteur associatif pour profiter de son coût supposé moins cher et de sa flexibilité. Se met alors en place un véritable « régime contractuel »<sup>20</sup> avec ses règles spécifiques, telles que la systématisation des appels d'offre.

Pour répondre à de nouvelles contraintes de retrait de l'Etat, de nombreux services ont été délégués au secteur privé. Ce dernier est en effet supposé avoir une efficacité optimale car issue des règles du marché. Pourquoi alors passer par le secteur associatif plutôt que par le secteur privé ? Le secteur associatif permet en fait de répondre à une asymétrie d'information.

18 Salamon, L. M. (1987), "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press, p. 99-117.

19 Smith, S. R. (2003), "NGOs and Government: Implications for Democracy, Citizenship, and Public Administration", Paper prepared for presentation at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31.

20 Smith, S. R. et Lipsky M., *Nonprofits for Hire*, *op. cit.*

S'appuyant sur les travaux de Coase et Williamson, Richard C. Feiock et Hee-Soun Jang<sup>21</sup> montrent que dans certains domaines, la qualité du service est difficilement mesurable. C'est particulièrement le cas pour les services à forte composante humaine. Or, le fait que le secteur associatif relève d'autres mécanismes que ceux du marché est alors un atout. La confiance en ces structures naît du fait que ses dirigeants ne peuvent statutairement s'en enrichir, ce qui compense l'asymétrie d'information née de la difficulté de la mesure de la performance. De plus, le secteur associatif est réputé avoir des coûts plus faibles que le secteur privé en raison des autres financements qu'il reçoit comme les dons, ou de sa main d'œuvre qui doit être moins chère grâce à l'appui des bénévoles.

Le secteur public trouve alors un terrain propice à la contractualisation parmi les CBOs. En effet, les subventions du gouvernement fédéral étant fortement réduites, nombre de CBOs sont à la recherche de nouveaux moyens de financement et les contrats avec les agences gouvernementales apparaissent comme une solution idéale : mais même s'il s'agit aussi d'argent public, les modalités sont différentes des subventions car il s'agit de contrats portant sur des objectifs précis. Michael Lipsky et Steven Smith<sup>22</sup> montrent ainsi la mise en place d'un « régime contractuel » à grande échelle, c'est-à-dire un système de relations formalisées, entre le secteur public et le secteur associatif. Ces contrats apparaissent dès lors comme une nouvelle opportunité de financement pour les CBOs, plus stable et plus prévisible.

Enfin, pour les bénéficiaires des services en question, les arguments de la proximité, de la confiance et de la connaissance de la communauté sont mis en avant.

Le programme pour lequel j'ai travaillé, *Green Job, Green New York* (GJGNY), est une initiative du Center for Working Families. Le livre blanc<sup>23</sup>, publié en 2009, est un document d'*advocacy*, qui a pour but de convaincre et d'influencer le législateur. Il montre ainsi l'importance de s'appuyer sur le réseau des CBOs de l'Etat de New York pour mettre en place la politique d'efficacité énergétique auprès des plus bas revenus. Il reconnaît la spécificité de l'approche des CBOs par rapport aux entreprises privées avec lesquelles ce type de politiques avait été mis en place par le Nysesda auparavant.

C'est un programme socialement progressiste pour les Etats-Unis qui a été acté dans la législation GJGNY. Cette législation spécifie en effet que ce sont les CBOs qui doivent

---

21 Feiock, R.C. Et Askew, H.-S. J. (2003), "Nonprofits as Local Government Service Contractors", School of Public Administration and Policy Florida State University Tallahassee FL.

22 Smith, S. R. et Lipsky M., *Nonprofits for Hire*, *op. cit.*

23 Center for Working Families, "Green Jobs/Green Homes Policy Blueprint", *op. cit.*

travailler avec l'agence publique en charge du programme (qui sera le Nyserda) et elle insiste sur leur apport social et la confiance dont elles bénéficient. Pour tous les acteurs de ce domaine, c'est un partenariat innovant entre les secteurs public, privé et associatif, socialement exemplaire, qui va être mis en place. L'utilisation d'un réseau de CBOs, autant intégrées à un programme public, suscite beaucoup d'espoir.

Cependant, sa mise en place par le Nyserda, va être révélatrice des différences culturelles, des malentendus et des tensions qui traversent ces secteurs.

## **Partie 2. La contractualisation semble transformer les CBOs et, plus largement, le secteur associatif et le *community-organizing*.**

Mes lectures sur le *community-organizing* ou sur le rôle de la *community* comme échelon entre les individus et l'Etat m'ont montré l'existence d'un secteur complet dont je ne soupçonnais pas le rôle et les spécificités. Mon terrain de recherche au NHS m'avait néanmoins paru au premier abord assez décevant : je ne voyais pas de lien particulier avec la communauté et pas ou peu de revendications politiques ou sociales.

C'est ce décalage qui m'a amenée à formuler l'hypothèse suivante : la contractualisation transformerait les CBOs en « sous-traitants » de l'Etat, malléables à merci, notamment car ce type de structure de petite taille a un fort besoin de financement. Le titre de l'ouvrage de Steven S. Smith et Michael Lipski « Associations à louer »<sup>24</sup> est en ce sens éloquent.

En se penchant sur les textes qui ont marqué le programme GJGNY, on constate également ce décalage entre l'idéal du travail de la CBO et de son rôle social, et la mise en place du programme lui-même. La comparaison entre le livre blanc du Center for Working Families<sup>25</sup> et l'appel d'offre<sup>26</sup> du Nysesda pour ce programme, sur laquelle je reviendrai à la fin de cette partie est donc symptomatique des tensions et contradictions de la contractualisation entre l'Etat et le secteur associatif.

---

24 Smith, S. R. et Lipsky, M., *Nonprofits for Hire*, *op. cit.*

25 Center for Working Families, "Green Jobs/Green Homes Policy Blueprint", *op. cit.*

26 Nysesda, "Green Jobs – Green New York Outreach Program Request for Proposal" 2038, New York, 2011.

## 2.1. La contractualisation a de profondes conséquences sur les CBOs

La littérature portant sur la contractualisation aux Etats-Unis est extrêmement riche. La question est en effet souvent de savoir s'il est plus efficace de déléguer des services ou non, et si oui, à des entreprises ou à des associations par exemple. Nombre de recherches portent également sur les conséquences sur les bénéficiaires, notamment en termes d'égalité d'accès aux services.

En comparaison, relativement peu d'études portent sur les conséquences de cette contractualisation sur les associations elles-mêmes, particulièrement sur les CBOs. Cela s'explique peut-être par le fait qu'avec le système d'appel d'offre, on présume que les associations postulent de façon libre et en ayant conscience des conséquences que cela implique. Or la pression financière qu'elles subissent fait que leur liberté est de fait assez contrainte, alors que l'impact sur les structures de type CBOs, par principe locales et de taille réduite, est d'autant plus important.

L'ouvrage de Smith Steven R et Michael Lipsky, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*<sup>27</sup> lance les bases théoriques de ce qu'ils appellent le « régime contractuel » et donne de bonnes pistes de réflexion sur les conséquences de cette contractualisation sur les associations. J'ai essayé de vérifier un certain nombre d'hypothèses qu'ils donnent grâce à mon terrain de recherche qui m'a également permis d'en formuler de nouvelles.

### Le « régime contractuel » de Smith et Lipsky

Par cette expression, les auteurs désignent un type de fonctionnement institutionnalisé, avec des règles et des normes spécifiques. Il se caractérise notamment par un appel d'offre systématique lancé par l'agence gouvernementale (fédérale ou à l'échelle de l'Etat, de la ville...) mettant en concurrence des entreprises ou des associations. L'appel d'offre spécifique de façon précise qui peut postuler.

Pour le programme GJGNY par exemple, seules les CBOs pouvaient postuler : il était requis qu'elles soient *constituency-based*, c'est à dire avec un conseil d'administration

<sup>27</sup> Smith, S. R. et Lipsky, M., *Nonprofits for Hire, op. cit.*

composé de membres d'une communauté locale donnée. L'appel d'offre spécifiait également de façon précise le programme et la façon dont il devait être mise en place, et le calendrier des paiements.

Il y a donc un champ d'expertise autour de la rédaction des *proposals*, c'est à dire des réponses aux appels d'offre, qui s'est développé. C'est en effet un exercice technique, qui utilise un vocabulaire spécifique et des compétences de budgétisation et de rédaction assez pointues.

### **2.1.1 Les conséquences sur les salariés: professionnalisation, technicisation et déracinement de la CBO**

La contractualisation a tout d'abord des conséquences importantes sur le personnel des CBOs. De manière générale, il est souvent considéré<sup>28</sup> qu'il n'y a pas d'emploi stable dans le secteur associatif américain : tout emploi dépend du financement obtenu, qu'il soit issu des dons, de subventions, ou de programmes. Il y a donc au sein de chaque structure un exercice difficile pour faire coïncider le personnel avec le financement et pour protéger les emplois. Pour les programmes publics, le principe est relativement simple puisque l'obtention d'un contrat implique la plupart du temps le recrutement d'une personne spécifique dont l'emploi est directement lié à ce contrat.

La démission de la responsable du programme GJGNY un mois après mon arrivée a posé rapidement la question du personnel et notamment de la pression<sup>29</sup> subie.

Une des premières conséquences que j'ai observées est l'exigence de professionnalisation qu'implique l'obtention de contrats publics. En effet, dans le cas du programme GJGNY, les compétences techniques nécessaires sont assez complexes : il faut bien maîtriser les questions d'efficacité énergétique et avoir des notions de construction et de réhabilitation de logements. De plus, de manière générale, avoir un profil assez technique pour gérer un programme de ce type est considéré comme un atout pour les appels d'offre : les propositions faites par les

---

<sup>28</sup> Entretien avec Peter, directeur du développement au Neighborhood Housing Services of Staten Island, février 2013.

<sup>29</sup> Entretien avec Elaine, coordinatrice du programme *Green Job, Green New York* au Neighborhood Housing Services of Staten Island, mars 2013.



organisations candidates étant difficiles à évaluer, les compétences du personnel sont vues comme rassurantes et comme une garantie de sérieux.

Une bonne illustration de cette exigence est la fiche de poste<sup>30</sup> qu'a fait paraître le NHS pour remplacer la responsable du programme. Celle-ci est axée sur la capacité à respecter les horaires, les procédures et les échéances; les compétences demandées sont celles de *business administration*. Il est assez frappant qu'il ne soit pas fait mention du but social du programme ou du cadre de travail associatif.

Cette tendance contribue à écarter les profils de type « travailleurs sociaux », ce qui n'est pas sans conséquences sur l'organisation : cela peut mener à des tensions entre des membres fondateurs, issus de la communauté, et des profils extérieurs plus qualifiés mais qui ont peut-être moins de légitimité. Néanmoins, cela peut également être une opportunité de formation et de qualification pour les salariés. En effet, avec les programmes publics, sont souvent proposées des formations assez pointues.

La contractualisation contribue donc à changer en profondeur les profils des salariés de la CBO, qui ne peut plus rester dans une démarche spontanée d'entraide locale.

La contractualisation peut également pousser à la technicisation des postes en question. De même que les compétences professionnelles sont rassurantes lors des appels d'offre, les programmes sont souvent accompagnés d'un processus de suivi et de *reporting* lourd et complexe, qui laisse peu de place à l'initiative individuelle. Il faut savoir gérer plusieurs bases de données, avoir des connaissances informatiques assez poussées, et être particulièrement ponctuel et rigoureux pour rédiger les rapports mensuels. Cette tendance est également bien reflétée dans la fiche de poste de remplacement de la responsable du programme où l'accent est fortement mis sur le *reporting* et le suivi des procédures.

Ce type de contrainte alourdit fortement le travail quotidien et fait perdre de vue le but recherché, à savoir pour le programme GJGNY : aider les ménages les plus fragiles à améliorer leur logement, à réduire leur dépendance énergétique, tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre, ce qui peut-être assez démotivant. Ainsi, lors d'une des réunions avec le Pratt Center, qui coordonne les CBOs de la ville de New York, plus de 70% du temps a été consacré à des questions de *reporting*<sup>31</sup>.

---

30 Neighborhood Housing Services of Staten Island, "Energywise Coordinator Job Description", New York, mars 2013.

31 Observation participative à la réunion mensuelle avec le Pratt Center, le Nysesda et les représentants des CBOs, Bureaux du Pratt Center à Manhattan, 14 mars 2013.

C'est notamment cette perte de vue du but recherché et le décalage entre le travail quotidien, fastidieux et routinier et le principe du programme, beaucoup plus motivant, qui ont conduit à la démission de la responsable du programme<sup>32</sup>.

Marie-Hélène Bacqué<sup>33</sup> montre bien une autre conséquence de la professionnalisation du personnel, qui est la diminution de l'enracinement local de l'organisation et de sa base bénévole, qui sont pourtant des caractéristiques fondatrices des CBOs. L'exigence de compétences précises répondant aux besoins du programme fait qu'il peut être difficile de recruter dans la communauté. D'autre part, la motivation des bénévoles diminue à mesure que le travail ressemble de plus en plus à celui d'un fonctionnaire et que l'impact social est moins visible dans le travail quotidien. Paradoxalement, la contractualisation contribue donc à effacer les spécificités des organisations sur lesquelles elle s'appuie alors que ce sont pourtant ces spécificités qui ont poussé à la contractualisation.

### **2.1.2. Les conséquences sur la gouvernance : un fonctionnement qui se rapproche de celui d'une entreprise**

La pression financière que subissent les CBOs et le secteur associatif en général, due à l'instabilité des financements, conduit à une forte dépendance vis-à-vis des financeurs. Cette dépendance implique notamment des changements dans la prise de décision et dans les relations de pouvoir au sein de la CBO.

Pour être considérée comme CBO, notamment lors des appels d'offre, la structure doit montrer qu'elle a un conseil d'administration local. Ce conseil est composé d'habitants de la communauté, le plus souvent des élus locaux ou des personnes influentes. Il est notamment censé donner les grandes orientations au directeur exécutif et valider le budget. C'est lui qui est garant de l'enracinement local de la CBO et qui veille au respect des intérêts de la communauté. Or, la contractualisation tend à faire pencher le pouvoir vers le directeur exécutif. En effet, elle exige le plus souvent des compétences techniques de type financier ou

---

<sup>32</sup> Entretien avec Elaine, coordinatrice du programme *Green Job, Green New York* au Neighborhood Housing Services of Staten Island, mars 2013.

<sup>33</sup> Bacqué, M.-H., *Associations « communautaires » et gestion de la pauvreté*, op. cit.

comptable, que les membres bénévoles du conseil d'administration n'ont pas forcément. De plus, ayant traditionnellement un rôle important dans la levée de fonds, ces conseils peuvent avoir un rôle moindre à jouer si les contrats publics constituent une part plus importante du financement. Ainsi, il est courant que le travail de ce conseil se réduise à contrôler le directeur et les salariés pour que les objectifs soient bien atteints.

Le parcours de Steven, directeur exécutif du NHS, illustre bien cette tendance<sup>34</sup>. Il a en effet toujours eu un pied dans le management et l'autre dans le secteur associatif et a travaillé la majeure partie de sa carrière en tant que consultant en management pour les CBOs, notamment celles liées à des églises (« Faith-based Organizations », un secteur très important aux Etats-Unis). Il a ensuite fait plusieurs « intérim » en tant que directeur de CBOs en attente de recrutement. Malgré sa volonté de plus impliquer le conseil d'administration du NHS dans la prise de décision, il a bien conscience qu'ils n'ont aujourd'hui qu'un rôle de consultation et de validation de ses décisions. Les membres du conseil d'administration<sup>35</sup> se sentent eux-mêmes en décalage avec ce qui se passe en raison de la complexité des programmes en cours et des enjeux financiers.

Ainsi, de même que le but de ces contrats est souvent de s'appuyer sur la proximité des CBOs avec la population, ils peuvent au contraire pousser à s'en détacher, dans une perspective de management et moins de *community-organizing*.

---

34 Entretien avec Steven, directeur exécutif du Neighborhood Housing Services of Staten Island, mars 2013.

35 Entretien avec Christopher, membre du conseil d'administration du Neighborhood Housing Services of Staten Island, avril 2013.

### **2.1.3 Les conséquences sur le financement : la stabilisation n'est pas toujours au rendez-vous**

Paradoxalement, la contractualisation ne mène pas forcément à une stabilisation du financement des CBOs. En effet, même si l'obtention de contrats publics représente un afflux important de moyens, cela peut contribuer à fragiliser ces structures.

Tout d'abord, la multiplication de ce type de contrats peut pousser l'association à délaisser ses autres sources de financement, comme la base de donateurs locaux par exemple. Ceux-ci sont d'autant moins impliqués qu'ils sentent que leur don n'a plus la même importance face aux sommes en jeu. De plus, ils peuvent se sentir taxés deux fois : par les dons qu'ils font et par les impôts qu'ils paient pour financer les programmes publics. Ainsi, s'ils en viennent à considérer la CBO comme une branche de l'Etat, les dons risquent de se tarir. Enfin, comptant sur le renouvellement du contrat, le conseil d'administration ou le salarié en charge du développement va peut-être moins chercher de nouvelles sources de financement.

D'autre part, une fois un contrat obtenu par une structure associative, les paiements eux-mêmes mettent parfois beaucoup de temps à venir. Le système, bureaucratique, exige beaucoup de travail administratif tous les mois pour justifier les versements. De plus, le renouvellement des contrats étant soumis à de nombreuses contraintes au sein des administrations, il arrive fréquemment qu'il y ait une interruption du programme entre la fin du premier contrat et son renouvellement. Or, cela signifie qu'il faut trouver une nouvelle source de financement pour payer le personnel employé spécifiquement sur ce programme, ou qu'il faut le laisser partir pour former une nouvelle personne par la suite.

Enfin, le principe des paiements à la performance peut poser problème à de nombreuses associations qui ne sont pas familières de ce système. Ainsi, pour le contrat GJGNY, sur un financement de 5 millions de dollars sur deux ans, le NHS en avait 306 000 dont 25% selon l'atteinte des objectifs. Or, il s'avère que les objectifs vont être difficiles à atteindre pour la majorité des CBOs alors même que certaines d'entre elles ont planifié leur budget de fonctionnement sur les deux ans en prenant en compte 100% du paiement. Ainsi, ces structures vont potentiellement devoir licencier une partie du personnel embauché pour le programme, en attendant le renouvellement du contrat. Au NHS, le budget a été prévu en tenant compte de 75% du paiement, mais le résultat est qu'il n'y a eu qu'une personne embauchée et que la pression subie a contribué à sa démission.

Ces inconvénients ne sont pas l'apanage des contrats publics, mais ces derniers sont rassurants pour les CBOs et font baisser leur vigilance financière, ce qui *in fine*, contribue à les décevoir et surtout à les fragiliser.

#### **2.1.4 Les conséquences sur la relation avec les bénéficiaires : marchandisation et fonctionnarisation**

La contractualisation peut entraîner deux dérives dans le travail communautaire : la marchandisation des relations et la transformation du travailleur communautaire en fonctionnaire.

La mise en place d'un paiement à la performance change ainsi la relation aux bénéficiaires. Pour le programme GJGNY, on ne peut pas dire qu'il y ait eu une dérive de mission du NHS : l'efficacité énergétique est dans la droite ligne des autres services proposés. Cependant, la pression des objectifs met les NHS dans une posture quasiment commerciale vis-à-vis des bénéficiaires, où il faut convaincre, vendre le programme, non seulement parce qu'il nécessite une certaine sensibilisation au enjeux environnementaux, mais aussi parce que le poste de celui ou celle en charge du programme est en jeu. Il faut ainsi avoir une démarche pro-active vis-à-vis des ménages, qui peut être contradictoire avec la logique d'aide qui sous-tend l'activité de l'association. Ainsi, les victimes de l'ouragan Sandy constituaient une cible importante et étaient toutes vues comme des clients potentiels pour le programme GJGNY.

Cette dérive dans la relation aux bénéficiaires peut se rapprocher du client-centrisme décrit par Pierre Muller<sup>36</sup>. Issue d'une volonté politique dans la lignée de la Nouvelle Gestion publique, cette notion désigne un processus complexe de transformation de la relation de l'administration et du citoyen en une relation de clientèle. Cela se caractérise par une préoccupation centrée sur les besoins, la demande des usagers et surtout par un changement de référentiel professionnel pour les fonctionnaires qui sont évalués sur des critères de qualité et de performance.

---

<sup>36</sup> Muller, P. (2006), « Le client-centrisme : une nouvelle forme de relation entre l'Etat et les citoyens », *Politiques et Management public*, vol. 24 n° 3, 2006. L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté. Actes du quinzième Colloque international, Tome 1, p. 1-4, Lille.

Le programme a, de plus, une forte dimension de marketing et communication, qui implique la participation à de nombreux événements. J'ai ainsi participé à la « Green & Clean Expo », un grand salon écologique à Staten Island. Le NHS y avait un stand et j'ai été frappée par le fait qu'il était quasiment impossible de connaître son statut d'association en passant devant le stand, qui ressemblait à celui d'un prestataire de service quelconque.

A l'inverse, un des entrepreneurs<sup>37</sup> faisant les travaux chez les ménages, avec qui nous étions souvent en contact pour le programme, abordait ses potentiels clients en mettant en valeur le fait qu'en profitant du programme, ce n'est pour eux qu'un juste retour des choses : le programme est en effet financé par une taxe sur les factures d'énergie, qui est attribuée à la lutte contre le réchauffement climatique. Les clients peuvent donc faire directement le lien entre les taxes prélevées et le bénéfice qu'ils en tirent.

Mais le fait que les services offerts par ce programme soient vus comme dus, change aussi la position de la CBO vis-à-vis de ses bénéficiaires. Dans un entretien<sup>38</sup> avec un bénéficiaire, celui-ci explique :

*« Je suis venu vous voir au NHS parce que je connais quelqu'un qui m'a parlé de ce programme où on peut se faire financer des travaux. Je ne suis pas habitué des services sociaux mais là c'est une bonne opportunité. »*

Certains bénéficiaires peuvent considérer l'association comme une agence publique et ses salariés comme des fonctionnaires. La CBO devient alors plus vulnérable en termes d'image car elle bénéficie moins de la protection de l'altruisme.

Backman et Smith<sup>39</sup> reprennent la notion de « capital social » de Robert Putnam<sup>40</sup> pour montrer l'affaiblissement de l'organisation, quand le bénévolat et le rôle du conseil d'administration diminuent. Ce capital social est l'ensemble des normes et des réseaux entre les membres d'une même communauté : les CBOs ont un rôle crucial dans l'établissement des liens entre les habitants et avec les autres parties prenantes (élus locaux, autres organisations, services sociaux...). Les auteurs montrent l'importance des réseaux horizontaux (ou intra-organisationnels) par rapport aux réseaux verticaux (inter-organisationnels). Ces sont en effet

---

37 Entretien avec John, entrepreneur de Staten Island travaillant pour le programme *Green Job, Green New York*, mars 2013.

38 Entretien avec Nicholas, bénéficiaire du programme *Green Job, Green New York*, avril 2013.

39 Backman, E. V. et Smith, S. R. (2000), "Healthy Organizations, Unhealthy Communities ?", *Nonprofit Management and Leadership*, New York, 2000.

40 Putnam, R. (1993), "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *American Prospect*.

ces derniers, soit les liens entre l'organisation et ses bénéficiaires et entre les bénéficiaires eux-mêmes, qui vont avoir le plus d'impact. Les relations verticales, entre la CBO et le NYSERDA par exemple, sont essentielles, notamment pour le transfert de ressources et de compétences, mais ce ne sont pas ces relations qui font la force du réseau. Or, ce sont elles qui sont de plus en plus favorisées.

Le parcours de Peter au sein du NHS illustre bien l'évolution des rôles dans la CBO. Il a d'abord commencé par y travailler en tant que *community-organizer*, il a organisé de nombreux événements, participé à des salons ou à des réunions dans les différentes paroisses ou organisations de Staten Island. Mais depuis deux ans, il est directeur du développement, c'est à dire en charge de la prospection de nouveaux partenariats et financement pour le NHS. Et son poste de *community-organizer* n'a pas été pourvu à nouveau, faute de budget.

Or, quand une organisation perd de sa base volontaire et communautaire, à financement égal, son impact est beaucoup plus limité, car c'est justement l'implication des personnes, la mise en réseau, les liens sociaux, qui permettent de démultiplier la portée de l'action.

La comparaison entre le programme GJGNY et le programme *Retrofit NYC block by block*, programme pilote initié par le Pratt Center juste avant GJGNY, montre bien que le NYSERDA est passé à côté de cette optique de « capital social ». En effet, en dehors du fait que le budget de communication et de marketing soit considéré comme insuffisant, ce dernier ne se fonde pas sur les liens entre les habitants. A l'inverse, *Retrofit NYC block by block* fonctionnait par blocs de maison, et tentait de créer une émulation entre les habitants pour qu'ils fassent des « blocs verts » d'habitation, en bénéficiant de prix réduits sur les travaux effectués. Des réunions conviviales de quartiers étaient organisées avec les entrepreneurs et les membres de la CBO pour renforcer le lien social et créer un effet de groupe. Il est difficile de comparer l'efficacité de ces deux programmes, qui n'ont pas du tout la même échelle, mais nombre de membres des CBOs que j'ai rencontrés semblait regretter l'esprit communautaire du premier programme. John, un entrepreneur<sup>41</sup> qui travaillait pour ce programme et qui travaille aujourd'hui avec le NHS pour GJGNY se rappelle :

*« C'était sympa, on organisait des grands barbecues de voisins, ça marchait pas toujours pour impliquer les gens dans le programme mais au moins ils pouvaient en discuter, ça nous faisait connaître et pour l'atmosphère de quartier c'est important. »*

---

<sup>41</sup> Entretien avec John, entrepreneur de Staten Island travaillant pour le programme *Green Job, Green New York*, mars 2013.

## 2.2. Le secteur associatif est-il alors « à louer » ?

### 2.2.1 La perte d'indépendance vis-à-vis du financeur

Une des questions les plus importantes, posées par la contractualisation, est l'indépendance des associations avec lesquelles l'Etat contracte. Même s'il y a parfois une illusion de relation d'égal à égal quand les programmes sont appelés « partenariats » ou « alliances », la relation de financement instaure une relation de pouvoir qui est loin d'être neutre.

Tout d'abord vis-à-vis du financeur lui-même, la CBO se retrouve dans une situation de sous-traitant, qui limite fortement son indépendance et ses revendications. A l'inverse, les subventions, privées ou publiques, bien que contrôlées de façon assez strictes, n'exigent pas le même suivi et la même intervention que les programmes publics et ne relèvent pas de la même démarche de délégation. Dans le régime contractuel, il y a une définition des rôles stricte, notamment en raison de l'appel d'offre qui est à l'initiative de l'Etat : dès le départ, les CBOs qui postulent sont considérées comme adhérentes aux principes du programme pour lequel elles postulent volontairement. Les CBOs ont donc peu de légitimité et de marge de manœuvre pour proposer des changements, des évolutions du programme.

De plus, les contrats portent sur une durée assez limitée, deux ans pour le programme GJGNY. Assez vite les CBOs entrent dans ce qu'on appelle « *the dance of contract renewal* » : il faut montrer, en plus de bons résultats, de la bonne volonté, car il y a une nouvelle mise en concurrence à l'arrivée à échéance du premier contrat. Le premier contrat pour GJGNY finissant en octobre, je suis arrivée à une période très intéressante : le Nysersda était en train de rédiger le prochain appel d'offre et était en phase de bilan. De son côté, le Center for Working Families essayait d'avoir la plus grande influence possible sur la rédaction de cet appel d'offres en faisant le point avec toutes les CBOs. Dès le début j'ai été frappée par la différence de ton entre les réunions avec le Nysersda et celles avec le Center for Working Families.

Un bon exemple de réunion avec le Nysersda était la réunion du 19 mars<sup>42</sup>, en présence de leur *advisory board*. La réunion avait lieu dans leurs bureaux de Manhattan, en présence de représentants des CBOs. L'objectif était d'annoncer une adaptation des paiements à la performance et de faire le point sur les résultats en vue du prochain appel d'offre. Le ton était

---

<sup>42</sup> Observation participative à la réunion avec l'*Advisory Board* du Nysersda et les représentants des CBOs, bureaux du Nysersda, 19 mars 2013.



extrêmement policé, quasiment de langue de bois de part et d'autre. Sur les suggestions à apporter, les membres de CBOs ne sont quasiment pas intervenus, le Nysersda semblait se parler à lui-même, comme pour se convaincre que tout était sur la bonne voie.

En revanche, la conférence téléphonique du 5 mars avec le Center for Working Families<sup>43</sup> était toute différente. Son objectif était de préparer une lettre pour le Nysersda afin de demander de nombreuses modifications au programme. Le ton des membres des différentes CBOs était beaucoup plus virulent. On y sentait parfois de la colère ou de la déception, en tout cas le sentiment de n'être pas écouté par le Nysersda. La lettre<sup>44</sup>, qui a été rédigée à la suite de ces échanges, illustre bien la complexité des relations. Il a fallu de nombreux allers-retours entre les CBOs et le Center for Working Families, portant principalement sur la façon d'exprimer les revendications, en étant le plus policé possible. La principale difficulté pour les CBOs était de montrer qu'elles étaient motivées, performantes, en adhésion avec le programme, afin que leur contrat soit renouvelé, tout en montrant leur mécontentement sur certains points.

L'évolution du rôle du Pratt Center est en ce sens aussi assez éloquent. En effet, pour le programme *Retrofit NYC block by block*, le financeur était le conseil municipal de New York et le Pratt Center était l'initiateur et le coordinateur du programme. Pour GJGNY en revanche, ils ont passé un contrat avec le CSG, qui s'occupe des aspects techniques du programme: ils sont en quelque sorte « sous-sous-traitants » du Nysersda. La responsable<sup>45</sup> du programme GJGNY au Pratt Center m'a montré à quel point leur rôle avait changé entre les deux programmes. Pour le premier, ils avaient une voix au chapitre et pouvaient défendre les CBOs alors qu'aujourd'hui, étant payés, même indirectement par le Nysersda, ils ont un devoir de neutralité et ne peuvent plus prendre position en faveur des CBOs par exemple.

---

43 Observation participative à la conférence téléphonique entre le « Center for Working Families » et les représentants des CBOs, Staten Island, 5 mars 2013.

44 Center for Working Families, "From margin to center in Green Jobs-Green NY, Year 1: Community-led innovation to bring energy efficiency to mass scale", 2013.

45 Entretien avec Michelle, coordonnatrice au Pratt center du programme *Green Job, Green New York* pour la ville de New York, mars 2013.

## 2.2.2 La perte d'indépendance politique

Ce type de relation contractuelle change profondément la relation du secteur associatif au secteur public qui le finance. Mais ces changements vont plus loin que les relations avec le financeur. En effet, cette tendance croissante à la contractualisation change de façon plus globale le rôle politique des CBOs, qui adoptent une démarche plus consensuelle et qui s'institutionnalisent.

La professionnalisation des CBOs, qui découle notamment de la contractualisation, contribue fortement à limiter le dynamisme politique de son personnel : des personnes employées pour un contrat déterminé sur un programme précis ont tendance à moins s'engager que des volontaires fondateurs par exemple. Au niveau du directeur exécutif, la gestion des contrats publics exige souvent des profils plus qualifiés, se rapprochant des postes de cadres en entreprise. Marie-Hélène Bacqué montre bien cette évolution managériale<sup>46</sup> des CBOs, dont les conseils d'administration choisissent des directeurs plus gestionnaires, avec une démarche plus pragmatique que revendicative.

Ainsi, de nombreuses CBOs qui avaient une démarche revendicative vis-à-vis des élus locaux ont adopté une démarche beaucoup plus consensuelle. Un bon exemple de cette évolution est la relation avec les banques locales : il y a une vingtaine d'années, pour une CBO du Queens dont j'ai rencontré le fondateur<sup>47</sup>, les banques étaient considérées comme des « requins » à combattre, notamment pour lutter contre les discriminations au logement (*redlining*). Il se rappelle :

*« On était plus jeunes et plus dynamiques, peut-être aussi parce qu'à ce moment-là, la situation était très difficile dans le quartier et il y avait beaucoup de discriminations. Maintenant, on travaille tous ensemble pour essayer d'améliorer les choses, on s'oppose moins. »*

Aujourd'hui, la majeure partie des CBOs a établi des partenariats avec les banques locales, pour aider à éviter les saisies par exemple.

La contractualisation n'est pas la seule cause de ce mouvement de domestication, mais elle contribue fortement à l'institutionnalisation de ces structures. Cette évolution semble être

---

<sup>46</sup> Bacqué, M.-H., « De la réforme Urbaine au Management Social », *op. cit.*

<sup>47</sup> Rencontre informelle avec William, fondateur du Neighborhood Housing Services of Jamaica, avril 2013.

assez typique des associations qui pérennisent leur action et n'ont d'autre choix que d'établir des partenariats divers, quitte à perdre de leur indépendance. Catherine Neveu<sup>48</sup> comme Yann Renaud<sup>49</sup> montrent qu'il y a eu en France une évolution comparable avec le passage des luttes urbaines au fonctionnement plus concerté des associations de quartier.

En allant plus loin, la contractualisation peut également mener à des dérives de la mission initiale de la CBO, notamment pour répondre à des appels d'offre. Au sein du NHS, le directeur a ainsi poussé l'année dernière le responsable du développement à postuler pour un contrat qui ne portait pas sur le logement alors c'est le secteur d'action de la CBO. Il s'agissait de devenir un relais local pour aider les ménages à remplir leurs déclarations d'impôts. Cette mission correspond bien à celle d'une association de quartier mais est bien éloignée des missions initiales de lutte contre la discrimination par exemple. Le contrat n'a finalement pas été obtenu mais il montrait aussi les tensions en interne, plusieurs salariés arguant que ce n'était pas leur rôle.

De façon générale, dans le « régime contractuel », la créativité est limitée car le système d'appel d'offre fait qu'il est très difficile pour les CBOs d'obtenir un financement pour un projet original et innovant qu'elles proposeraient.

Une autre raison de la domestication des CBOs est l'importance du réseau professionnel, notamment pour les directeurs. La professionnalisation du personnel fait qu'il y a une assez forte mobilité à la tête des CBOs et surtout une certaine porosité entre le secteur public, le secteur associatif et le secteur privé, particulièrement sur des sujets précis comme l'économie verte. Par exemple, suite à la démission d'Elaine, coordinatrice du programme *Green Job, Green New York*, c'est vers l'entreprise ConEdison (équivalent d'EDF) que le NHS s'est tourné en premier lieu, afin de recruter une personne ayant des compétences techniques poussées. Ainsi, les réunions avec le Nyserda, le Pratt Center, les CBOs ou les entreprises du secteur énergétique sont souvent l'occasion de beaucoup de *networking*. Backman<sup>50</sup> montre ainsi que le développement de ces relations entre organisations se fait parfois au détriment des relations avec les bénéficiaires eux-mêmes. Lors des réunions ou autres interactions avec les

---

48 Neveu, C. (2011), « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 186-209.

49 Renaud, Y. (2001), R« De la contestation à la concertation dans l'urbanisme parisien », *Les Annales de la recherche Urbaine*, Numéro 89, juin 2001.

50 Backman, E. V. et Smith, S. R. "Healthy Organizations, Unhealthy Communities?", *op. cit.*

élus locaux, l'objectif des cadres dirigeants de la CBO sera plutôt d'étendre leur carnet d'adresse que de défendre leur communauté.

## **2.3. Une collaboration fructueuse serait alors impossible ?**

### **2.3.1 Un choc culturel entre deux secteurs**

Le programme GJGNY étant un programme pilote à l'échelle de l'Etat de New York, toutes les parties prenantes apprennent beaucoup au fur et à mesure du programme. Une des difficultés que j'ai relevées tient dans les différences culturelles entre les CBOs, petites associations locales, et le NYSERDA, machine de l'Etat de New York. Certaines de ces difficultés sont des questions de forme mais d'autres posent des questions beaucoup plus sérieuses sur l'avenir de ce type de programme.

Tout d'abord le NYSERDA est habitué depuis longtemps à travailler avec des entreprises privées, à qui il sous-traite beaucoup. Il travaille par exemple avec ConEdison (équivalent d'EDF aux Etats-Unis) ou NationalGrid (équivalent de GDF aux Etats-Unis) mais aussi avec un grand nombre de petits entrepreneurs qui font les travaux d'économies d'énergie dans les bâtiments. La coordination de ce type de programme est le plus souvent déléguée, comme pour GJGNY, à une structure qui s'occupe de tous les aspects techniques de la coordination. Dans le cas de GJGNY, il s'agissait de CSG<sup>51</sup> (Conservation Services Group), une grande organisation à but non lucratif qui a des compétences techniques dans l'économie d'énergie et qui prenait en charge les systèmes d'information, de *reporting*, de suivi des CBOs et des entrepreneurs. Le NYSERDA est ainsi habitué à déléguer son activité à des sous-traitants qui sont des entreprises ou qui fonctionnent comme telles, c'est à dire qui savent travailler avec un donneur d'ordre pour faire du profit. Les CBOs se sont donc senties au départ considérées comme des fournisseurs alors que l'idée était au contraire qu'elles avaient une connaissance et une expertise, sociale notamment, à apporter.

---

<sup>51</sup> Entretien avec Tanya, chargée de projet pour CSG, le sous-traitant du NYSERDA pour le programme *Green Job, Green New York* pour la ville de New York, avril 2013.

Le Nysesda a alors été surpris <sup>52</sup> assez rapidement d'avoir de nombreuses revendications, par l'intermédiaire du Center for Working Families principalement, au sujet du programme et de la façon de le mettre en place. Contrairement aux entreprises classiques en effet, les CBOs ne pouvaient pas se contenter de répondre simplement aux objectifs chiffrés car elles se sentent vraiment investies d'une mission sociale supplémentaire.

En plus de cette conception différente des rôles de chacun, les CBOs et le Nysesda ont des façons de communiquer différentes, notamment car les milieux culturels, professionnels et sociaux des salariés sont différents. Au fur et à mesure de l'avancée du programme, il semble que ce soit la façon de communiquer du Nysesda qui l'ait emporté, notamment car de nombreux messages passent par le Center for Working Families, qui agit comme un agrégateur des idées des CBOs et qui les protège. Ainsi, la communication est devenue beaucoup plus formelle, plus policée, et il y a beaucoup de non-dits.

### **2.3.2 La question du paiement à la performance**

Plus crucial que ces problèmes de forme, ce qui incarne la différence de fond entre le Nysesda et les CBOs a été la mise en place d'un système de paiements à la performance. Ainsi, sur un budget de 306 000 dollars sur deux ans pour le NHS pour ce programme, 25% est lié à l'atteinte des objectifs, soit 76 500 dollars dont 25% sont versés quand 25% des objectifs sont atteints, puis 25% supplémentaires quand 50% des objectifs sont atteints etc. Les objectifs comptabilisés sont principalement ce qu'on appelle les *retrofits* : une maison ou un immeuble qui a fait les travaux complets nécessaires à son efficacité énergétique. Or ces objectifs devaient être donnés par chaque CBO au moment de l'appel d'offre.

Une première injustice tient dans le fait que certaines CBO ont mis des chiffres délibérément bas, prenant certes le risque de ne pas être sélectionnées, mais profitant maintenant beaucoup plus aisément des paiements. De plus, au moment de choisir leur objectif, les CBOs avaient peu d'idée du nombre de *retrofits* possible et ont donc été influencée par le livre blanc du Center for Working Families qui donnait des chiffres très au-delà de la réalité, et ont donné des objectifs inaccessibles. Fonder une partie des paiements sur

---

52 Entretien avec Robert, responsable du programme *Green Job, Green New York* au Nysesda.

des objectifs fixés par les CBOs elles-mêmes pour un programme pilote et nouveau a été assez critiqué par ces dernières.

Mais c'est surtout le principe même du paiement à la performance qui a été et est encore mal vécu : les CBOs veulent montrer qu'elles peuvent être juges de ce qui est bon pour leurs communautés et de ce qui ne l'est pas. Le fait de sentir qu'elles doivent « pousser » un produit est contre-nature pour nombre d'entre elles, en plus de la pression financière qui est exercée sur la CBO elle-même, qui se répercute sur le salarié en charge du programme. Suite à sa démission, j'ai revu Elaine<sup>53</sup>, la coordinatrice du programme au NHS, qui m'a raconté que le fait d'avoir des objectifs si élevés la mettait dans une situation d'échec permanent qui était difficile à vivre :

*« Même si ça avançait, j'avais l'impression d'être toujours trop lente et savoir qu'à cause de ça, le contrat ne serait peut-être pas renouvelée, ça m'a poussé à démissionner ».*

Plus concrètement, les CBOs sont habituées à considérer les bénéficiaires qu'elles reçoivent avec une vision holistique, et non à les voir selon l'angle unique d'un certain programme comme celui GJGNY. Le personnel des CBOs, en tout cas au NHS, a donc une vision globale des problèmes du bénéficiaire et va tout faire pour combiner les programmes et tenter d'améliorer sa situation générale : par exemple, quand il est victime de l'ouragan Sandy et qu'il est en retard sur ses paiements de prêt immobilier. La CBO va tout faire pour combiner aux programmes pour Sandy, le programme GJGNY, afin que l'isolation des murs ou les nouvelles fenêtres soient prises en compte dans les travaux par exemple. Si ses revenus sont faibles, la CBO va pouvoir le faire passer par un autre programme appelé « Empower », qui permet de faire les travaux énergétiques de base pour les ménages fragiles. Or, la comptabilisation de ce travail ou de la réorientation à des programmes, même d'économie d'énergie, n'est pas faite par le Nysesda, ce qui est très frustrant pour les CBOs, qui sentent pour certaines qu'elles font le meilleur pour leurs clients mais que ce ne sera pas concrétisé par le paiement à la performance.

---

<sup>53</sup> Entretien avec Elaine, coordinatrice du programme *Green Job, Green New York* au Neighborhood Housing Services of Staten Island, mars 2013.

### 2.3.3 La difficulté de l'évaluation

Une des grandes difficultés est l'évaluation du travail effectué et des résultats. Cette évaluation au plus juste est nécessaire tout d'abord car il s'agit de l'argent du contribuable, qui ne peut être dépensé de façon discrétionnaire. De plus le Nysersda doit impérativement en interne montrer des résultats tangibles. Or, une motivation financière est pour eux le seul moyen de le faire. Cependant, un contrôle poussé est lourd et coûteux. Il n'encourage pas la créativité des CBOs, qui ont pourtant une vraie expertise dans la résolution des problèmes complexes des bénéficiaires.

Il est donc difficile de trouver un équilibre juste entre contrôle et confiance. Actuellement pour ce programme, il semble que le Nysersda ait tenté de faire rentrer les CBOs dans une relation de marché, d'entreprise à entreprise, avec une mise en concurrence au moment de l'appel d'offre et la motivation du profit et du renouvellement du contrat. Or, ces mécanismes de marché ne fonctionnent pas car les conditions de marché ne sont pas réunies. Je reviendrai un peu plus tard sur cette tentative d'intégrer au marché les CBOs et le secteur associatif en général.

De façon plus générale, il y a un manque de confiance dans le secteur associatif. Mon entretien avec Michael<sup>54</sup> du Center for Working Families m'a confirmé dans l'idée qu'il y a toujours un soupçon d'inefficacité et d'emploi non-productif du budget auprès des associations, car celles-ci ne sont pas intégrées au marché. Pour les agences gouvernementales, cela implique de prévoir des financements toujours en-deçà de ce qui est nécessaire. Le complément de budget doit donc être un paiement à la performance, ou l'association doit trouver un financement supplémentaire pour se voir attribuer le financement.

Ces contraintes, en plus d'être difficiles financièrement, instaurent un climat de méfiance entre le secteur public et le secteur associatif. Ce dernier se sent considéré comme au rabais par rapport au secteur privé et se voit nier l'originalité de son approche.

---

54 Entretien avec Michael, chargé de mission au Center for Working Families, mars 2013.

## Partie 3. Le *community-organizing* est-il encore possible ?

Derrière les tensions entre le secteur public et le secteur associatif, dessinées dans cette deuxième partie, se pose la question du rapport des citoyens à l'Etat et donc à la démocratie. Le *community-organizing* est-il encore possible dans ce contexte ? La contractualisation semble en effet effacer les frontières entre les secteurs privé, public et associatif.

### 3.1. Les conséquences de la contractualisation sur le rapport à l'Etat

La contractualisation, à des entreprises privées ou au secteur associatif, a permis à l'Etat américain de créer des services nouveaux, notamment dans les secteurs de la lutte contre l'exclusion. Certains autres services, par exemple dans le secteur de la santé, ont été délégués. Dans les deux cas, ces services étant financés par les impôts, fédéraux ou locaux, ils relèvent de l'Etat. Pourtant, quand ces services sont délégués, les bénéficiaires<sup>55</sup> de ces services ne savent pas forcément que c'est le cas. Les frontières entre le secteur public et le secteur associatif sont plus floues, ce qui change le rapport des citoyens à l'Etat.

Se pose aussi la question de la responsabilité du service offert, notamment en cas de mécontentement. Les politiques se servent de cette délégation de service pour se dédouaner et transfèrent le risque. De leur côté, pour les associations concernées, il est facile d'arguer du manque de moyens. A l'inverse, les élus n'en tirent pas non plus de bénéfice politique, ce qui peut conduire à plus de réticences pour les impôts et pour la contribution au *Welfare State*.

Face à ces questions, on trouve une opposition entre deux courants de pensée<sup>56</sup> sur la place du secteur associatif aux Etats-Unis, vis-à-vis de l'Etat notamment.

---

55 Entretien avec Nicholas, bénéficiaire du programme *Green Job, Green New York*, avril 2013.

56 Smith, S. R., "NGOs and Government", *op. cit.*



La première vision du rôle du secteur associatif, plus traditionnelle, est celle de Tocqueville<sup>57</sup>. Pour ce dernier, la mobilisation citoyenne s'exprime par les associations communautaires, qui ont un rôle démocratique à jouer. Ce secteur communautaire relève de l'initiative privée et agit en tant qu'intermédiaire, pour protéger les citoyens de l'Etat.

Pour le sociologue Marshall<sup>58</sup>, dans les années 1960, c'est l'Etat qui doit mettre en place cette grande société d'aide mutuelle, par la redistribution. Le secteur associatif est considéré comme instable, non fiable : seul l'Etat peut être garant des droits sociaux qui vont de pair avec la citoyenneté.

Paradoxalement, la contractualisation a semblé une bonne solution à la fois pour le courant conservateur et pour le courant libéral (au sens américain du terme). Pour les premiers en effet, il a semblé que cela permettrait de réduire le rôle de l'Etat et de laisser ces services à la responsabilité de l'individu et de la communauté. Pour les seconds, le passage par le secteur associatif devait permettre de donner des droits sociaux à ceux qui n'y ont pas accès en espérant qu'ils obtiendraient ensuite les droits politiques et civils.

Ces deux visions se sont donc retrouvées face à face dans la contractualisation, ce qui a pu mener à de la déception de part et d'autre. Plus concrètement, l'idée derrière le programme GJGNY tel qu'il était défendu par le Center for Working Families, était que tous les ménages, les plus pauvres compris, devaient être protégés de la précarité énergétique par l'Etat. Pour cela, il fallait passer par les CBOs, permettant un accès égal de tous à ces droits. A l'inverse, le Nysesda a compris le rôle des CBOs comme une sous-traitance à des structures privées, permettant d'alléger le poids du secteur public. C'est cette opposition qui est à l'origine de nombreux malentendus sur la conception du programme et les responsabilités des uns et des autres.

De façon générale, pour en revenir au concept d'*empowerment* défendu par Marie-Hélène Bacqué<sup>59</sup>, il semble qu'aux Etats-Unis, ce soit la vision conservatrice de l'*empowerment* individuel qui l'a emporté sur la vision du *community-organizing*, fondée sur la prise de pouvoir du collectif. Cela semble anecdotique à l'échelle du programme GJGNY mais ce programme considère les individus de façon isolée, contrairement à ce qui était préconisé dans le livre blanc du Center for Working Families. Ce dernier mettait en avant un concept

---

57 De Tocqueville, A., *De la démocratie en Amérique*, *op. cit.*

58 Marshall, T. H. (1964), "Citizenship and Social Class", in *Class, Citizenship and Social Development Essays*, New York, Doubleday, p. 71-134.

59 Bacqué, M.-H. et Biewener, C., *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, *op. cit.*

d'agrégation qui permettait aux habitants de se regrouper pour avoir accès à des travaux moins chers. Le programme précédent, *Retrofit NYC block by block* était également fondé sur cette notion de mobilisation collective, certes non politique, mais qui multipliait les relations sociales entre habitants.

Historiquement, un exemple plus fort de l'abandon de cette vision communautaire et radicale de l'*empowerment*, développé par Marwell<sup>60</sup>, a été les *Community Action Agencies*. Créées dans les années 1960, dans le contexte de *War on Poverty*, ces associations, financées par l'Etat, étaient autonomes et avaient pour objectif de délivrer des services à des populations n'y ayant pas accès traditionnellement mais aussi d'impliquer politiquement ces populations qui étaient exclues de la vie politique. Mais très vite, ces structures ont acquis un rôle politique majeur qui a été vu comme une menace pour les élus locaux car elles pouvaient mobiliser les populations pauvres qui n'étaient pas politisées auparavant. En 1967, suite à la pression des élus locaux, le Congrès américain a passé le *Green Amendment* qui a donné aux élus le pouvoir de désigner les structures qui pouvaient être financées dans le cadre de ce programme. Cela a été considéré comme une revanche de l'Etat sur la prise de pouvoir des *communities*.

La contractualisation s'inscrit donc dans un débat politique sur le rôle de l'Etat et la place du secteur associatif face à ce rôle. Il semble qu'aujourd'hui ce soit la vision conservatrice qui l'ait emportée, réduisant les structures concernées à des sous-traitants privés, tout en brouillant les frontières entre l'Etat et le secteur privé.

---

<sup>60</sup> Marwell, N. P. (2004), "Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors", *American Sociological Review*, Vol. 69, No. 2, Avril 2004, p. 265-291.

## **3.2. Les conséquences de la perspective conservatrice de la contractualisation**

### **3.2.1 La contractualisation s'inscrit dans le courant de la Nouvelle Gestion Publique**

Contrairement au programme de Big Society en Grande Bretagne, il n'y a pas de projet politique de mobilisation citoyenne derrière la contractualisation et l'appui sur le secteur associatif. Il s'agit plutôt d'un mouvement qui s'inscrit dans celui plus général du *New Public Management* ou Nouvelle Gestion Publique.

Ce courant est issu du courant néo-libéral de remise en question de l'Etat providence. Il consiste à la fois en une prise de conscience du manque d'efficacité des politiques publiques et de l'importance de la réduction des déficits, mais il relève aussi d'une véritable idéologie. Il entraîne ainsi des réformes comme des privatisations « dures », des réductions plus modérées des coûts et un mouvement de contractualisation. Mais toutes ces mesures découlent de la cette même idée que le manque d'efficacité de l'Etat doit être pallié par des mécanismes de marché.

J'ai essayé d'examiner les principes de la Nouvelle Gestion Publique tels qu'ils sont identifiés par François-Xavier Merrien<sup>61</sup> et de les mettre en regard avec mon expérience pour le programme GJGNY.

Un des premiers principes est qu'il ne faut pas faire de différence entre secteur public et secteur privé : les mécanismes de marché sont les seuls garants de l'efficacité. La mise en compétition est alors indispensable. Pour le programme GJGNY, l'appel d'offre a eu lieu en 2012 et devait être une véritable mise en concurrence des différentes CBOs. Ces dernières devaient notamment décider elles-mêmes de l'objectif qu'elles pensaient pouvoir atteindre, (soit le nombre de *retrofits*) le respect de cet objectif étant requis pour toucher 100% du paiement à la performance. Ce système devait pousser les CBOs à proposer le meilleur tout en restant réalistes, afin de discerner au mieux les plus performantes. Cela a pourtant posé de nombreux problèmes. Les CBOs n'ayant aucune idée du chiffre à donner, certaines ont donné

---

<sup>61</sup> Merrien, F.-X. (1999), « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, p. 95-103.

un chiffre très bas et ont été avantagées par la suite pour les performance paiements, mais la majorité d'entre elles ont donné des objectifs inaccessibles, donnant l'image d'un échec pour la suite. La mise en concurrence a d'autre part été faussée par le fait que le Center for Working Families a aidé de nombreuses CBOs à répondre à l'appel d'offre, homogénéisant de nombreuses candidatures.

Pour le prochain appel d'offre, de nombreuses CBOs prévoient de s'entendre sur les chiffres à donner afin d'empêcher toute concurrence venant de l'extérieur et pour optimiser leur paiements à la performance. Il est dès lors difficile d'utiliser dans le secteur associatif les mêmes mécanismes de marché qu'avec les entrepreneurs qui travaillent aussi pour le programme.

Un autre principe de la Nouvelle Gestion Publique tient dans le fait que le décideur ne doit pas être fournisseur. Il s'agit de « gouverner et non ramer », ce qui correspond bien à la contractualisation. Celle-ci est renforcée par les impératifs de décentralisation et d'autonomisation, se retrouvant aux Etats-Unis à partir des années 1980.

Les procédures doivent de plus être contractuelles au lieu de hiérarchiques : cette conception explique la notion de partenariat qui est souvent mise en avant. Pour autant, les relations entre donneur d'ordre et sous-traitants sont concrètement très hiérarchisées, notamment car il n'y a pas ou peu de concurrence entre les financeurs. Les CBOs n'ont d'autre choix que de se soumettre au contrat proposé par les agences publiques. De plus, les contrats sont globaux et non détaillés et planifiés par poste budgétaire : c'est à la CBO de décider du personnel qu'elle va employer et des objectifs qu'elle propose et la régulation se fait non plus *a priori* par la planification, mais *a posteriori* par l'évaluation des résultats. Ce système doit pousser les CBOs à être les plus efficaces en termes de coût. Cependant, pour un programme nouveau pour lequel il y a peu de précédent, cela contribue plutôt à augmenter l'incertitude et à diminuer la prise d'initiatives des CBOs, qui vont par exemple limiter le nombre de personnes employées en prévision d'un non-renouvellement du contrat.

Un autre point important est la mesure de la performance et la rémunération selon cette performance pour les fonctionnaires. Ce principe n'était pas appliqué au NHS ni dans aucune des CBOs que j'ai rencontrées, le paiement à la performance concernant la CBO dans son ensemble. Néanmoins, la pression de ce principe se répercute sur les salariés du programme, car le renouvellement du contrat et donc de leur emploi dépend notamment de leur implication. Au NHS, c'est un des facteurs qui a fait que la responsable du programme

GJGNY a démissionné<sup>62</sup>. La conciliation du rôle social, assez éprouvant quand on rencontre des clients aux situations complexes, et des objectifs quasiment commerciaux, le tout dans un travail opérationnel et administratif, était difficile au quotidien pour elle.

### **3.2.2 Cette tentative d'intégrer le travail communautaire au marché est contestable**

De façon générale, le programme GJGNY a un modèle de fonctionnement, fondé sur le réseau associatif communautaire, qui a été proposé par un lobby progressiste, le Center for Working Families. Or, sa mise en place a été confiée à une agence publique qui tente d'intégrer ce réseau au marché. C'est ce décalage entre l'intention de départ et la mise en place qui conduit aux tensions actuelles.

On peut critiquer cette tentative de régulation par le marché sur deux niveaux : tout d'abord les conséquences négatives sur l'efficacité du programme, puis sur les principes qui sous-tendent cette orientation, qui sont loin d'être neutres.

De nombreux auteurs soulignent l'inefficacité des mécanismes de marché ou plutôt l'importance de certaines conditions, pour que les conditions de marché soient réunies. Williamson<sup>63</sup> montre notamment en 1975 qu'il faut des conditions spécifiques pour l'efficacité : suffisamment de compétition, des conditions de production et de mesure du service simples, et peu d'incertitude sur la reconduction du contrat. Or, comme je viens de le montrer, ces conditions de concurrence ne sont pas réunies. D'autre part, le programme ayant des objectifs à la fois économiques, sociaux et environnementaux, et s'appuyant sur des acteurs aux objectifs eux-mêmes différents, la production et l'évaluation du service sont difficiles.

De plus, l'argument de la baisse des coûts grâce à la contractualisation est très discutable, le coût du contrôle et des procédures à mettre en place contrebalançant probablement les économies réalisées.

---

<sup>62</sup> Entretien avec Elaine, coordinatrice du programme *Green Job, Green New York* au Neighborhood Housing Services of Staten Island, mars 2013.

<sup>63</sup> Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York, Free Press.

La contractualisation dans cette perspective néo-libérale pose également problème dans la mesure où elle porte une attention accrue à l'efficacité, au détriment de la réponse aux besoins. Que ce soit du côté du Nysesda ou des CBOs, l'essentiel devient de faire le maximum pour atteindre certains indicateurs chiffrés, alors que pour les CBOs particulièrement, leur raison d'être est l'utilité sociale. Concrètement, il va s'agir par exemple de s'occuper mieux de certains usagers qui vont aller au bout de la procédure et de passer moins de temps avec des ménages plus fragiles dont l'accompagnement sera plus long et n'aboutira pas forcément.

Ces changements peuvent également contribuer à une fragilisation du secteur. En effet, le fait que les agences publiques comptent sur la contractualisation pour diminuer les coûts ne vient pas seulement de la mise en concurrence. En effet, que ce soit pour la délégation au secteur privé ou au secteur associatif, la flexibilité de ce type de fonctionnement est un atout certain. De plus, une des caractéristiques du secteur associatif étant son recours aux dons et au bénévolat, il est supposé être moins cher. Mais cette vision d'un secteur associatif au rabais est loin d'être neutre. Cela pose la question de la légitimité du bénévolat et des dons pour compenser de faibles budgets publics. Et en ce qui concerne le personnel, il s'agit d'une sorte de transfert de fragilité du secteur public vers le secteur associatif.

On rencontre un type de critiques similaire<sup>64</sup> en France, où le secteur de l'économie sociale et solidaire est accusé de pallier le désengagement de l'Etat en mettant en place un secteur flexible, sous-payé et fragile.

De façon générale, que ce soit dans le secteur associatif comme dans le secteur public, les mentalités sont imprégnées des idées de la Nouvelle Gestion Publique. Il y a un véritable mythe autour des mots utilisés qui sont attractifs : manager au lieu de fonctionnaire, client au lieu d'usager, réinventer au lieu de routinier... Et il y a surtout un mythe de la réconciliation du privé et du public, alors que pour François-Xavier Merrien<sup>65</sup>, ce courant est porteur de la disparition de l'Etat. Plus concrètement, le décalage entre les espoirs suscités par ces « partenariats innovants » et les résultats mène souvent à une forte déception de part et d'autre.

---

64 Hely, M. (2008), « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », *La vie des Idées*, [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr).

65 Merrien, F.-X., « La Nouvelle Gestion publique », *op. cit.*

### 3.3. Ces difficultés correspondent aussi à des évolutions plus générales de la société américaine.

La contractualisation semble affaiblir le rôle politique des CBOs, tout en diminuant l'implication sociale de l'Etat. Mais plutôt que la cause de ces dérives, elle est aussi symptomatique de changements profonds en ce qui concerne l'engagement des citoyens et de l'Etat dans la lutte contre la pauvreté.

L'article de Robert Putnam, *Bowling Alone en 1995*<sup>66</sup>, qu'il développera ensuite en 2000 dans *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*<sup>67</sup>, avait été ainsi été un cri d'alarme face au désengagement des individus et à la perte du capital social de la société américaine, mettant en danger la démocratie. Il parlait de l'exemple des associations de bowling qui perdaient peu à peu leurs membres alors que paradoxalement, le nombre de joueurs de bowling augmentait. Cette notion de capital social, différente de celle de Bourdieu, consiste en les « caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes, et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération pour un bénéfice mutuel ». Ce capital social se serait ainsi considérablement affaibli.

Or, le travail des CBOs et des *community-organizers* ne peut remplacer ce désengagement. A Staten Island, là où travaille le NHS, cette tendance est flagrante pour ceux qui y travaillent. Il y a une vingtaine d'années, cette île, qui est un des cinq quartiers de la ville de New York, était isolée et surtout habitée par des ménages à bas revenus. Avec l'explosion des loyers à Manhattan puis à Brooklyn, de plus en plus de ménages y habitent tout en travaillant à Manhattan. Ainsi, nombre de ces habitants considèrent Staten Island comme une île dortoir où ils peuvent être tranquilles. Ces personnes sont difficiles à mobiliser et à impliquer dans la vie de la *community*. Bien que l'engagement citoyen dépende d'un grand nombre de facteurs et ne soit pas aussi revendicatif que l'idéal défend par Alinski, le modèle plus consensuel observé dans de nombreuses CBOs est souvent décrit comme affaibli par l'individualisme ambiant.

Un autre facteur qui pousse les CBOs au pessimisme et qui contribue à dédouaner la contractualisation comme seule cause des transformations du secteur est l'impression

---

<sup>66</sup> Putnam, R. (1995), "Bowling Alone, America's declining social capital", *Journal of Democracy* 6:1, Janvier 1995, p. 65-78.

<sup>67</sup> *Id.* (2000), *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.

générale que l'administration, fédérale en tous cas, a abandonné la lutte contre la pauvreté. Le président Obama a en effet un passé de *community-organizer* à Chicago, qui avait suscité beaucoup d'espoir pour son implication dans le secteur ou au moins pour ses ambitions sociales. Or, aujourd'hui, l'augmentation des chiffres de la pauvreté (un Américain sur six vit sous le seuil de pauvreté) entretient un climat de pessimisme. La restriction des subventions au secteur associatif et l'augmentation du contrôle traduisent un manque de confiance de la part du secteur public et privé.

Pour Michael, un membre du Center for Working Families<sup>68</sup>, c'est ce manque de confiance dans le secteur associatif qui conduit ce dernier à ressembler de plus en plus au secteur privé, la performance économique devenant le critère clé pour toutes les activités :

*« Il y a une idée répandue qui est de penser que si on donne trop aux CBOs, elles s'installeront dans le confort et ne seront plus efficaces. Il y a donc un climat de méfiance qui fait que les financeurs se limitent à 70 ou 90% du financement. »*

### **3.4. Les coalitions peuvent-elles faire renaître le *community-organizing* ?**

De nombreux facteurs mènent à croire que le *community-organizing* dans sa version américaine est sur le déclin : contractualisation qui gomme les spécificités du secteur, désengagement des citoyens, institutionnalisation, baisse de l'indépendance politique... le constat dressé par de nombreux auteurs et par les acteurs du secteur est souvent pessimiste.

J'ai cependant identifié une autre force en présence qui tente à sa manière de faire revivre le *community-organizing* : les coalitions. Un des reproches<sup>69</sup> fait aux théories d'Alinski était que l'action telle qu'il la revendiquait restait souvent ponctuelle et locale, et ne contribuait pas à faire changer les choses en profondeur ou à grande échelle. La grande majorité des mouvements locaux disparaît en effet rapidement après leur création, souvent suite à une lutte ponctuelle ou après le départ d'un *leader* marquant.

---

68 Entretien avec Michael, chargé de mission au Center for Working Families, mars 2013.

69 Dreier, P. (1996), "Community Empowerment Strategies: The Limits and Potential of Community Organizing in Urban Neighborhoods", *Cityscape Volume 2, Number 2*, Mai 1996.



Les coalitions sont des regroupements de CBOs (ou d'autres types d'associations) qui permettent à ces dernières d'unir leur force pour peser dans le débat politique et/ou pour obtenir des financements. Les coalitions sont très diverses<sup>70</sup> en termes de taille ou de positionnement. Je vais prendre quelques exemples pour illustrer leur action.

Une des principales coalitions de CBOs est la LISC (Local Initiatives Support Corporation). Cette organisation joue un rôle important dans le financement des CBOs puisqu'elle sert d'intermédiaire pour le *fundraising*. Cette intermédiation n'est pas sans défaut mais elle peut permettre de résoudre le problème de confiance des financeurs qui connaissent son professionnalisme, tout en permettant aux CBOs d'avoir accès de façon plus simple et plus efficace à des financements trop complexes à démarcher. Elle joue également un grand rôle dans la professionnalisation du personnel des CBOs et dans leur mise en réseaux.

Une autre coalition, avec laquelle le NHS travaille, intervient plus spécifiquement dans le secteur du logement : la Neighborhood Preservation Coalition. Celle-ci a un rôle beaucoup plus politique, particulièrement vis-à-vis de l'administration de l'Etat de New York, puisque ses bureaux à Albany (capitale de l'Etat) lui permettent d'être proches des législateurs et de surveiller de près ce qu'ils votent. Une des spécificités de cette coalition est qu'il est très difficile pour les CBOs d'y entrer et qu'elles doivent payer pour être membre. C'est notamment ce qui assure à cette organisation son professionnalisme et surtout son indépendance politique.

Enfin, le Center for Working Families, lobby proche du parti progressiste des « Working Families », a joué un rôle crucial dans la mise en place du programme GJGNY. Sur ce programme en particulier, ils ont de plus décidé de continuer d'en assurer le suivi pour s'assurer que l'esprit du programme reste proche de l'idée de départ. Malgré les tensions et les incompréhensions entre le Nysersda et les CBOs notamment, de nombreux progrès ont été faits. Le Nysersda<sup>71</sup> est ainsi beaucoup plus enclin au dialogue et reconnaît qu'il fallait prévoir plus de temps d'ajustement que prévu. Il a ainsi montré sa bonne volonté<sup>72</sup> en acceptant de faciliter l'accès à la première tranche des paiements à la performance (25% du paiement versé à 10% des objectifs au lieu de 25%).

---

<sup>70</sup> Reynolds, D. (2004), *Partnering for Change: Unions and Community Groups Build Coalitions for Economic Justice*, Armonk, N.Y.

<sup>71</sup> Entretien avec Robert, responsable du programme Green Job, Green New York au Nysersda, mars 2013.

<sup>72</sup> Observation participative à la réunion avec l'*Advisory Board* du Nysersda et les représentants des CBOs, bureaux du Nysersda, 19 mars 2013.

Mais c'est surtout lors du prochain appel d'offre, qui doit paraître cet été, qu'il sera possible d'évaluer dans quelle mesure le lobbying du Center for Working Families en faveur de la modification ou de la suppression du paiement à la performance, aura été efficace.

Ces coalitions et leur diversité peuvent permettre de répondre à certains défis auxquels sont confrontées les CBOs, notamment la question du financement et de l'activisme politique. Elles défendent en effet les CBOs qui craignent de s'engager dans trop de revendications en raison de leurs relations de financement avec le secteur public. Cependant, elles ne peuvent tout résoudre à elles seules et le dynamisme de la CBO elle-même reste indispensable. Il convient donc pour ces dernières d'être très vigilantes en ce qui concerne leur regroupement.

Ainsi, il y a cinq ans, le NHS a rejoint le Neighborhood Housing of New York City, organisation regroupant des CBOs dans le secteur du logement pour toute la ville de New York. Mais très vite, de nombreuses tensions sont apparues. D'après Steven<sup>73</sup>, directeur du NHS, cette structure ne considérait les différentes CBOs que selon leur performance et non selon leur impact global ; surtout elle ponctionnait une grande partie des financements trouvés par elle-même ou par les CBOs. Steven m'a montré un exemple de financement où le siège de cette fédération de CBOs s'accaparait 63% du budget, laissant 37% aux 6 CBOs la composant. Ces dérives ont conduit à la séparation il y a un an et demi. Quels que soient les acteurs en jeu, il y a un risque fort de dérives, qui s'explique par la complexité du terrain dans lesquelles les CBOs opèrent, terrain qui est à la croisée des secteurs privé, public et associatif.

---

<sup>73</sup> Entretien avec Steven, directeur exécutif du Neighborhood Housing Services of Staten Island, mars 2013.

# Conclusion

J'ai tenté de montrer au cours de cette recherche les spécificités du secteur associatif américain et les évolutions qu'il traverse. La contractualisation illustre en effet les difficultés actuelles du *community-organizing*, les espoirs suscités par la coopération inter-secteurs, le tout dans un contexte idéologique inspiré du *New Public Management*.

Les CBOs sont donc profondément transformées, s'institutionnalisent, et perdent de leur originalité. Un espoir pour beaucoup d'entre elles se trouvent néanmoins dans les coalitions, qui tentent de faire pression sur le secteur public pour défendre l'approche *bottom-up* du *community-organizing*.

On entend actuellement beaucoup parler en France de nouvelles alliances, de synergies ou de la nécessité d'une dynamique inclusive qui coordonne les secteurs privés, publics et associatifs pour répondre à des problèmes sociaux ou environnementaux. Or, que ce soit aux Etats-Unis ou en France, ces trois secteurs répondent à des logiques différentes, ont des cultures et des façons de travailler difficiles à concilier, et surtout ont des finalités parfois incompatibles. Ces différences ne sont pas forcément insurmontables mais il est essentiel d'être conscient des dynamiques et des courants de pensée qui sont à l'œuvre dans ces secteurs pour éviter de profondes déconvenues et une diabolisation d'un secteur ou de l'autre.

Ainsi, malgré les différences de structuration des sociétés américaines et françaises, particulièrement en ce qui concerne le secteur associatif, il est possible de tirer plusieurs enseignements sur la contractualisation et les liens entre secteur associatif et secteur public, dans le contexte actuel de désengagement de l'Etat.

Tout d'abord, au delà des grands idées et discours sur la coopération entre secteurs, c'est souvent la question du financement ou du *hard* derrière le *soft* qui a une importance cruciale. Les difficultés culturelles et sociales sont surmontables, mais en cas de mésentente particulièrement, c'est aux relations d'argent ou de pouvoir que les différents acteurs vont revenir.

J'ai ainsi voulu montrer l'importance et la difficulté des critères d'évaluation du travail social : pour les associations, si leur système de paiement les pousse à délaisser certains bénéficiaires pour protéger leurs emplois, elles seront poussées à le faire à un moment ou à un autre quelque soit leur bonne volonté de départ. On peut faire un parallèle avec les déclarations d'intention de nombreuses entreprises sociales : si leur statut n'est pas garant de leur engagement, à la première fragilité, elles devront faire des compromis en contradiction ou en défaveur de leur engagement social. Est ici notamment en jeu la question de la labellisation de l'économie sociale et solidaire en vue de faciliter son financement.

Les relations d'argent sont donc loin d'être innocentes : elles instaurent un véritable rapport de force dont il est parfois difficile de se rendre compte au départ.

Un autre enjeu essentiel est celui des ressources humaines. Les partenariats inter-secteurs sont souvent attractifs sur le papier mais les conséquences sur les salariés sont également loin d'être neutres. La marchandisation du service public par exemple illustre bien les tensions subies par les fonctionnaires de La Poste par exemple. La récente décision, de la direction de La Poste, de recruter de jeunes diplômés d'école de commerce pour des postes de directeur d'établissement, montre bien que cette direction cherche un changement culturel et s'inscrit bien dans leur logique plus commerciale et moins de service public. Or, cette tendance est parfois source de fortes tensions humaines.

J'aurais essayé dans cette étude de montrer les opportunités aussi bien que les points de vigilance des partenariats entre secteurs publics et associatifs, dans un contexte culturel bien particulier, celui des Etats-Unis.

# Sources

## Bibliographie

- Alinski, S. (1946), *Reveille for Radicals*, Chicago, University of Chicago Press.
- Alinski, S. (1971), *Rules for Radicals : A pragmatic Primer for realistic Radicals*, New York, Random House.
- Backman, E. V. et Smith, S. R. (2000), "Healthy Organizations, Unhealthy Communities ?", *Nonprofit Management and Leadership*, New York.
- Bacqué, M.-H. Et Sintomer, Y. (2001), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine n° 90*, Septembre 2001, p. 148-155.
- Bacqué, M.-H. (2006), « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », *Géographie, économie, société*, 2006/1 Vol. 8, p. 107-124.
- Bacqué, M.-H. et Biewener, C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, Politique et sociétés, 2013.
- Bacqué, M.-H. (2000), « De la réforme Urbaine au Management Social : L'exemple du Développement Communautaire Aux Etats-Unis », *Les Annales De La Recherche Urbaine N°86*, p. 66-76.
- Bacqué, M.-H. (2002), « Les entreprises communautaires nord-américaines, un tiers secteur logement », *Mouvements*, 2002/1 no19, p. 68-74.
- Bacqué, M.-H. (2005), « Associations « communautaires » et gestion de la pauvreté, les Community Development Corporations à Boston », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/5 no 160, p. 46-65.
- De Tocqueville, A. (1981), *De la démocratie en Amérique*, Tome I, GF Flammarion, Paris.
- Dreier, P. (2011), Syllabus de cours, "Community organizing and leadership/Community internship, Urban & Environmental policy", Los Angeles, California, Automne 2011.

- Dreier, P. (1996), “Community Empowerment Strategies: The Limits and Potential of Community Organizing in Urban Neighborhoods”, *Cityscape Volume 2, Number 2*, Mai 1996.
- Feiock, R. C. et Askew, H.-S. J. (2003), “Nonprofits as Local Government Service Contractors”, School of Public Administration and Policy Florida State University Tallahassee FL.
- Hely, M. (2008), « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », *La vie des idées*, [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr).
- Marshall, T. H. (1964), “Citizenship and Social Class”, in *Class, Citizenship and Social Development Essays*, New York, Doubleday, p. 71-134.
- Marwell, N. P. (2004), “Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors”, *American Sociological Review*, Vol. 69, No. 2, Avril 2004, p. 265-291.
- Merrien, F.-X. (1999), « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, p. 95-103.
- Muller, P. (2006), « Le client-centrisme : une nouvelle forme de relation entre l'Etat et les citoyens », *Politiques et Management public*, vol. 24 n° 3, 2006. L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté. Actes du quinzième Colloque international, Tome 1, p. 1-4, Lille, 2006.
- Neveu, C. (2011), « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 186-209.
- Putnam, R. (1995), “Bowling Alone, America’s declining social capital”, *Journal of Democracy* 6:1, Janvier 1995, p. 65-78.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Putnam, R. (1993) “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”, *American Prospect*.
- Quinqueton, T. (1989), *Saul Alinsky, organisateur et agitateur*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Renaud, Y. (2001), « De la contestation à la concertation dans l’urbanisme parisien », *Les Annales de la recherche Urbaine*, Numéro 89 juin 2001.
- Reynolds, D. (2004), *Partnering for Change: Unions and Community Groups Build Coalitions for Economic Justice*, Armonk, N.Y.

- Salamon, L. M. (1987), “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations”, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press, p. 99-117.
- Smith, S. R. et Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Smith, S. R. (2003), “NGOs and Government : Implications for Democracy, Citizenship, and Public Administration”, Paper prepared for presentation at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31.
- Vidal, A. (1992), *Rebuilding Communities, a National Study of Urban Community Development Corporations*, New York, New School for Social Research, Community Development Research Center.
- Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York, Free Press, 1975.

## **Documents consultés**

- Center for Working Families, “Green Jobs/Green Homes Policy Blueprint : Expanding home energy efficiency and creating good jobs in a clean energy economy”, New York, Mai 2009.
- Center for Working Families, “From margin to center in Green Jobs-Green NY, Year 1: Community-led innovation to bring energy efficiency to mass scale”, 2013.
- Neighborhood Housing Services of Staten Island, “Energywise Coordinator Job Description”, New York, mars 2013.
- Nysesda, “Green Jobs – Green New York Outreach Program Request for Proposal” 2038, New York, 2011.
- State of New York, “Green Jobs-Green New York Act of 2009”, New York, 12 juin 2009.

## Observation participante

- Conférence téléphonique entre le « Center for Working Families » et les représentants des CBOs, Staten Island, 5 mars 2013.
- « Green and Clean Expo », Staten Island, 7 mars 2013.
- Réunion mensuelle avec le Pratt Center, le Nysersda et les représentants des CBOs, Bureaux du Pratt center à Manhattan, 14 mars 2013.
- Réunion avec l'Advisory Board du Nysersda et les représentants des CBOs, bureaux du Nysersda, 19 mars 2013.
- Conférence téléphonique entre le « Center for Working Families » et les représentants des CBOs, Staten Island, 2 avril 2013.
- Réunion mensuelle avec le Pratt Center, le Nysersda et les représentants des CBOs, Bureaux du Pratt center à Manhattan, 10 avril 2013.
- Réunion mensuelle avec le Pratt Center, le Nysersda et les représentants des CBOs, Bureaux du Pratt center à Manhattan, 9 mai 2013.

## Entretiens réalisés

*Les noms des personnes interrogées ont été changés.*

- Elaine, coordinatrice du programme *Green Job, Green New York* au Neighborhood Housing Services of Staten Island, mars 2013.
- Steven, directeur exécutif du Neighborhood Housing Services of Staten Island, mars 2013.
- Peter, directeur du développement au Neighborhood Housing Services of Staten Island, février 2013.
- Michelle, coordonnatrice au Pratt center du programme *Green Job, Green New York* pour la ville de New York, mars 2013.
- Tanya, chargée de projet pour CSG, le sous-traitant du Nysersda pour le programme *Green Job, Green New York* pour la ville de New York, avril 2013.



- Robert, responsable du programme Green Job, Green New York au Nysesda, mars 2013.
- Nicholas, bénéficiaire du programme *Green Job, Green New York*, avril 2013.
- Christopher, membre du conseil d'administration du Neighborhood Housing Services of Staten Island, avril 2013.
- Matthew, coordinateur du programme *Green Job, Green New York* au Neighborhood Housing Services of Jamaica, avril 2013.
- John, entrepreneur de Staten Island travaillant pour le programme *Green Job, Green New York*, mars 2013.
- Michael, chargé de mission au Center for Working Families, mars 2013.
- William, fondateur du Neighborhood Housing Services of Jamaica, rencontre informelle, avril 2013.

## Annexe – Grille d'entretiens.

Pour chaque personne interrogée, j'ai préparé des questions spécifiques à sa fonction vis-à-vis du programme. Mais ces questions se sont toutes inscrites dans une trame commune qui est la suivante :

1. Etudes, parcours professionnel et description du poste actuel.

J'essayais ici de comprendre non seulement le milieu professionnel et l'évolution de la personne interrogée, mais aussi si cette personne se sentait en adéquation avec son poste.

Une autre dimension était de savoir comment la façon dont elle-même et son travail étaient évalués et la vision que cette personne avait de son travail.

2. Questions sur la structure pour laquelle ils travaillent

Histoire de la structure, histoire vis-à-vis du programme, évolutions récentes, problématiques de financement et de gouvernance interne.

3. Questions sur le personnel de leur structure, de façon générale et en particulier pour le programme GJGNY

Façon dont le personnel est recruté, évaluation, pression, *reporting*, rémunération, motivation au travail, décalage ou non entre le poste et les attentes.

4. Questions sur les relations entre les différents acteurs du programme

Selon la personne interrogée, relations avec le Nyserda, avec les élus locaux, avec les CBOs, avec les bénéficiaires... et évolution de ces relations.

5. Question de clôture sur ce qui est positif et ce qui est à améliorer dans le programme

Cette grille est donc très large mais elle m'a permis d'adapter de façon fine mes entretiens tout en restant structurée.