

Associations et production de services

Sybille MERTENS

Chaire Cera, Centre d'Economie Sociale, HEC-Ecole de Gestion de l'Université de Liège, Belgique¹

Introduction

Dans notre pays, comme dans la plupart des pays industrialisés, l'activité économique de production est principalement assurée par le secteur privé à but lucratif. Le secteur associatif et le secteur public y contribuent également dans une proportion non négligeable. A eux deux, ces secteurs représentent plus de 30% de l'emploi salarié en Belgique.

Cette configuration des rôles de production désigne généralement une "économie mixte de marché", c'est-à-dire une économie dans laquelle la production et la distribution des biens et services sont *a priori* organisées par le mécanisme du marché. Ce mécanisme repose sur un système de prix et sur l'existence d'entreprises dont l'objectif premier est la maximisation du profit au bénéfice des investisseurs (dénommées ici entreprises for-profit).

Ce rôle principal joué par le mécanisme de marché et par les entreprises qui utilisent la logique du marché est expliqué par la théorie néo-classique. Selon un de ses principaux théorèmes, le marché réalise en principe la meilleure allocation possible des ressources. En particulier, cela signifie que les entreprises qui visent à maximiser leur profit cherchent toujours à satisfaire au mieux les consommateurs en leur offrant des produits de qualité aux prix les plus bas possibles. Autrement dit, dans ce scénario, les consommateurs ont intérêt à s'adresser à des entreprises for-profit pour satisfaire leurs besoins économiques puisque celles-ci le feront de manière optimale.

Ce résultat n'est toutefois valide que sous certaines conditions parmi lesquelles on retrouve la nécessité qu'une information parfaite circule entre les différents participants à l'activité économique et le fait que les biens et services produits soient de nature purement privée.

Lorsque ces conditions ne sont pas vérifiées, le système de marché ne réalise plus nécessairement la meilleure allocation de ressources possible au regard de critères d'efficacité. Pour cela, mais aussi en raison de considérations d'équité, l'Etat est appelé à intervenir dans l'économie, à réguler celle-ci et même parfois à organiser la production de certains types de biens ou services. Cette intervention de l'Etat explique le qualificatif "mixte" dans l'appellation "économie mixte de marché".

Il semble cependant que le tableau ainsi brossé de l'activité économique ne soit pas complet et que le secteur associatif doive être considéré comme un troisième type d'organisations productrices de biens et services². La question se pose alors très naturellement : qu'est-ce qui explique la présence des associations dans nos économies ? Les théories économiques et sociopolitiques justifient l'existence des associations par la réponse qu'elles apportent aux échecs combinés des deux institutions traditionnelles. Les associations naissent de l'incapacité du marché à offrir en toutes circonstances la solution optimale et de l'incapacité de l'Etat à pallier de façon satisfaisante les insuffisances du marché.

Cet article vise à comprendre dans quelles situations les associations disposent d'un avantage institutionnel sur les autres types de producteurs (privés et publics) et à identifier sur quelles caractéristiques propres aux associations se basent leurs avantages. Une première section décrit certains échecs du marché, c'est-à-dire certaines circonstances dans lesquelles les entreprises for-profit ne semblent pas être les mieux placées pour assurer la production des biens ou services. Une deuxième section présente l'action publique pour pallier ces limites et identifie ses faiblesses. Après ces deux détours nécessaires, nous relevons, dans une troisième section, en quoi, selon le courant nord-américain des théories *NPOs* (pour *Non-Profit Organisations*) les

¹ Les commentaires peuvent être adressés à Sybille Mertens par e-mail : smertens@ulg.ac.be. L'auteur remercie Michel Marée (CES-ULg) pour sa relecture attentive.

² Pour être complète, l'analyse devrait également se pencher sur la production assurée par les sociétés à finalité sociale et les sociétés poursuivant l'idéal coopératif. Cette question complémentaire est étudiée dans Mertens (2005).

associations présentent des atouts particuliers pour dépasser les limites du marché et de l'Etat. On y relève également les désavantages inhérents à leur action. Enfin, une dernière section synthétise les différents arguments présentés en expliquant pourquoi, dans le contexte belge, les associations constituent un secteur productif important, présent dans de nombreuses branches d'activité, le plus souvent aux côtés de prestataires publics ou for-profit.

1. Les échecs du marché

La littérature économique reconnaît l'existence de diverses situations dans lesquelles on peut considérer que le marché est tenu en échec parce que son fonctionnement n'est pas optimal³. Comme nous le verrons dans la deuxième section, ce sont entre autres ces situations qui rendent légitime l'intervention de l'Etat.

1.1. Les biens collectifs

La théorie économique reconnaît que les entreprises for-profit ne sont pas les mieux placées pour produire des biens collectifs. Les biens collectifs sont des biens qui, à l'inverse des biens privés, ne vérifient pas complètement deux caractéristiques : la rivalité et l'excludabilité. La rivalité signifie que la consommation d'un bien par un individu le rend indisponible pour la consommation par un autre individu. L'excludabilité renvoie à la capacité d'exclure quelqu'un de la consommation et des bénéfices qu'il peut en retirer tant qu'il ne s'est pas acquitté du prix à payer.

Différents types de biens publics peuvent être distingués en fonction de l'ampleur de la non-rivalité et/ou de la non-excludabilité qui les caractérise. Dans le cadre de cet article, nous nous contentons de décrire les situations de non-rivalité et de non-excludabilité, d'exposer leurs conséquences et de voir en quoi elles sont problématiques si on entend laisser le marché organiser la production et la distribution des biens collectifs.

En réalité, si on laisse le seul mécanisme de marché agir, il est plus que probable que la production des biens collectifs n'aura jamais lieu ou qu'elle sera largement sous-optimale. Voyons rapidement comment cela peut être compris sur une base intuitive. Si un bien est non-rival, cela signifie que le coût que représente la consommation d'un individu supplémentaire est nul (ou très faible). Pensons au coût que génère l'assistance d'un spectateur supplémentaire à un concert, ou la présence d'un promeneur supplémentaire dans un parc naturel ou encore la défense d'un citoyen supplémentaire par l'armée de son pays. Puisque cette consommation supplémentaire ne coûte rien, il semble souhaitable de n'exclure aucun consommateur potentiel supplémentaire; l'analyse économique recommande donc, en cas de non-rivalité de recourir à la non-exclusion.

Cela nous mène aux conséquences de la non-excludabilité. Les raisons de la non-excludabilité sont multiples. Dans certains cas, on refuse d'exclure certaines personnes de la consommation de certains biens via un système de prix parce que c'est techniquement impossible ou très coûteux. Dans d'autres cas, on le fait parce que l'exclusion serait inefficace (voir ci-dessus), ou parce que le consensus social conduit à exiger que ces biens soient délivrés à ceux qui en ont besoin, sans que le prix ne constitue un obstacle. En général, ces raisons sont liées au fait que la production et la consommation de ces biens génèrent des bénéfices pour la collectivité. Dans les pays occidentaux, la santé, l'éducation, l'action sociale, la culture et la protection de l'environnement sont des exemples bien connus de services qui vérifient, au moins partiellement, cette caractéristique.

Puisque l'on ne peut pas exclure via un système de prix de marché, organiser la production de ces biens requiert d'obtenir de la part des consommateurs une contribution volontaire. Or l'incitant à ne pas contribuer au financement de cette production est grand : chacun a l'assurance de ne pas être exclu et donc de pouvoir retirer certains bénéfices même s'il n'a pas contribué au financement de la production. Les économistes décrivent ce problème comme étant celui du passager clandestin. En raison des difficultés à en organiser le financement sur une base volontaire, les entreprises à but lucratif n'ont aucun incitant à organiser la production des biens non excludables.

³ Dans un souci de simplification, nous présentons ici de manière très synthétique et volontairement intuitive les deux échecs de marché qui peuvent conduire in fine à préférer la production associative. Pour un relevé plus approfondi, nous renvoyons le lecteur aux ouvrages de référence en économie publique. Voir par exemple Stiglitz (2000).

1.2. Les problèmes d'information

Enfin, sur certains marchés, il est coûteux voire impossible d'obtenir des informations fiables sur la qualité des produits. La théorie économique reconnaît que lorsque l'information ne circule pas parfaitement entre les agents qui effectuent des transactions, la production des biens et services par des entreprises for-profit n'est pas toujours la solution idéale.

Les problèmes d'information sont en principe liés soit à la nature du produit échangé, soit aux circonstances de la transaction. D'une manière générale, il est difficile d'évaluer la qualité de services multidimensionnels ou de services à haut contenu relationnel ou technologique. Dans ce cas, le risque existe que le producteur utilise l'avantage informationnel qu'il possède au détriment des autres parties, en offrant une qualité de production inférieure qui engendre une diminution de ses coûts de production ou simplement en demandant un prix élevé pour un bien qui ne le vaut pas. On peut penser à des vendeurs de voitures d'occasion camouflant leurs défauts, à la maltraitance de personnes âgées dans certaines structures d'accueil, à la sur-prescription de traitements médicaux, etc.

Des problèmes d'information naissent aussi des conditions dans lesquelles la transaction a lieu. Parfois, l'acheteur n'est pas le bénéficiaire du service. Cela arrive lorsque les pouvoirs publics ou des donateurs privés interviennent dans le financement d'un service au bénéfice d'autrui. Dans ce cas, le financeur n'est pas directement en mesure d'observer la qualité des services offerts aux bénéficiaires et de vérifier que cette qualité est conforme aux conditions du contrat. La distance géographique (dans le cas de l'aide au développement par exemple) ou l'incapacité des bénéficiaires à s'exprimer (enfants en bas âge, personnes très âgées, personnes handicapées, personnes ne parlant pas la même langue) réduisent les possibilités de communication entre le financeur et le bénéficiaire et limitent donc les possibilités de contrôle de la qualité.

Ces problèmes d'information engendrent des comportements opportunistes : les producteurs sont tentés d'abuser de cette situation pour offrir une production de moindre qualité, ce qui réduit leur coûts et augmente leurs profits. Le risque de voir apparaître de tels comportements opportunistes semble évidemment d'autant plus élevé que l'entreprise vise la maximisation de ses profits.

2. L'action de l'Etat

Pour pallier ces échecs de marché et veiller à défendre l'intérêt des consommateurs-citoyens et de la collectivité dans son ensemble, l'Etat peut organiser lui-même la production et la distribution de certains biens et services ou encore mettre en œuvre des mécanismes de régulation de l'activité économique.

2.1. La production publique

Une première solution vient naturellement à l'esprit. Si, dans certaine situations, le comportement des entreprises for-profit sur le marché ne les conduit pas spontanément à produire tout en privilégiant les intérêts des consommateurs et/ou de la collectivité dans son ensemble, l'Etat semble bien placé pour endosser le rôle de producteur à leur place.

Dans la production de biens collectifs, les pouvoirs publics disposent d'un atout considérable : ils peuvent utiliser leur capacité à imposer des taxes pour organiser le financement des biens non excludables. Dans notre économie, les services de santé, d'action sociale ou d'éducation, la défense nationale, les services de voirie et de gestion des déchets, l'administration de la justice sont autant d'exemples d'activités de production dont le financement est largement assuré par la collectivité via la fiscalité. Très logiquement, l'Etat peut également ne pas se contenter d'organiser le financement de ces services mais il peut en assurer également la production, notamment pour éviter de se retrouver en situation d'asymétrie d'information lorsqu'il finance la production d'un service dont il n'est pas le bénéficiaire (voir ci-dessus). Si on reprend les mêmes activités citées plus haut, on remarque qu'elles sont souvent réalisées par des producteurs du secteur public (communes, régions, CPAS, etc.).

La production publique n'est toutefois pas la panacée pour pallier les échecs du marché. La littérature épingle trois grosses limites à cette action de l'Etat.

Premièrement, la production publique est souvent considérée comme génératrice d'inefficacité. L'analyse économique de la bureaucratie épingle en effet les gaspillages et les abus qui peuvent survenir lorsque ceux qui sont chargés de gérer une organisation ne sont pas suffisamment contrôlés (Grefe, 1981). Le système de financement particulier de la production de l'Etat limite la motivation des contribuables à exercer un contrôle réel sur ceux qui en ont la charge. Lorsque la production publique porte sur des services collectifs, la distance entre le citoyen et l'Etat et le caractère bureaucratique des organisations étatiques sont souvent considérés comme des freins à la conception de services nouveaux ou mieux adaptés en termes de qualité

Deuxièmement, dans nos systèmes démocratiques, les choix de production publique de biens collectifs (en quantité, en qualité et au niveau du budget public que cela représente) s'opèrent en respectant les desiderata de l'électeur médian. Intuitivement, ce mécanisme s'explique aisément. Si plus de la moitié de la population souhaite une plus grande quantité du bien collectif, celle-ci augmentera. Elle augmentera jusqu'au moment où le nombre de personnes souhaitant l'augmentation n'est plus suffisant parce qu'il n'est plus supérieur à 50 % de la population.

Toute décision des pouvoirs publics laissera chaque fois des citoyens insatisfaits. Certains d'entre eux auraient préféré supporter une charge fiscale moins lourde tout en acceptant de disposer de moins de biens collectifs. D'autres électeurs étaient prêts à payer plus pour une quantité plus grande de biens collectifs. Notons que l'insatisfaction des citoyens peut porter sur la quantité du bien mais également sur sa qualité (entendue au sens large en termes de caractéristiques du bien). L'Etat est contraint par une règle d'universalité : il produit des services qui concernent des collectivités larges et il lui est difficile de construire des réponses différenciées. Par conséquent, plus la collectivité concernée par un bien collectif sera hétérogène (du point de vue social, culturel, religieux, ethnique, politique ou linguistique, etc.), plus les demandes seront diversifiées et s'écarteront de la demande de l'électeur médian, plus le nombre de citoyens insatisfaits et leur degré d'insatisfaction sera élevé⁴.

Troisièmement, dans certains cas, le contenu même de la production exige, pour une raison de déontologie de l'action publique, qu'il ne soit pas produit par l'Etat. On considère que l'Etat ne peut produire certains services, malgré leur évidente dimension collective, en raison de leur caractère éminemment "politique". Ceux-ci doivent alors être laissés au secteur privé. La défense des travailleurs, l'organisation du paysage politique, la responsabilité des cultes sont en partie financées par les pouvoirs publics mais la production du service sera de préférence confiée à des organisations privées comme les syndicats, les partis politiques et les organisations religieuses.

2.2. La régulation publique

Les pouvoirs publics peuvent également influencer les résultats de la production des agents économiques en régulant les prix, les quantités, la qualité des produits ou les conditions d'accès à la production (par des procédures d'agrément). La régulation permet en principe de dépasser les conséquences liées aux problèmes d'information. D'une manière générale, l'Etat édicte des normes qui obligent les acteurs à ne pas abuser de leur pouvoir au détriment des consommateurs ou de la collectivité dans son ensemble.

La régulation souffre également de certaines limites. Tout d'abord, les normes n'apparaissent que sur des marchés dont les produits touchent un large public. De plus, elles ne portent que sur des éléments tangibles et vérifiables et ne permettent pas de couvrir l'ensemble des éléments d'une transaction. Par exemple, dans les services à forte composante relationnelle, les normes ne portent que sur des caractéristiques physiques aisément observables (espace, taux d'encadrement, horaires, etc.) alors que les dimensions fondamentales de la qualité des services relationnels ne sont pas couverts (degré d'attention, d'écoute, respect du bénéficiaire, approche globale, etc.).

Ensuite, la régulation publique ne produit pleinement ses effets que si elle est accompagnée de procédures de contrôle et de sanctions. Or, la mise en œuvre de ces procédures génère un coût très important pour la collectivité, principalement lié à la nécessité de disposer d'informations très précises sur les marchés, les entreprises et les transactions qui y prennent place. Dans la réalité, l'effectivité de la régulation publique est bien plus limitée que ce que n'exigeraient certaines situations d'échecs de marché.

⁴ Même si la décentralisation offre des solutions plus adaptées aux besoins des populations, elle ne répond pas aux phénomènes d'hétérogénéité dont la base n'est pas géographique.

Enfin, les normes conduisent inévitablement à une standardisation des prestations qui va à l'encontre des avantages que l'on peut retirer de la présence d'une diversité de prestataires.

3. Le rôle économique des associations

Les deux sections qui précèdent ont montré que la littérature économique identifie des situations dans lesquelles les entreprises privées à but lucratif et les institutions publiques ne sont pas capables d'offrir les meilleures solutions. Dans cette troisième section, nous évaluons dans quelle mesure les associations sont à même de dépasser les difficultés rencontrées par les producteurs traditionnels.

Dans un premier temps, nous rappelons quelles sont les principales caractéristiques institutionnelles des associations (3.1). Ensuite, nous identifions trois grandes situations dans lesquelles une production associative semble justifiée (3.2). Enfin, nous attirons l'attention sur le fait que la position avantageuse des associations dans la production de ces types de biens n'est pas absolue. Leurs caractéristiques constituent des atouts mais comportent aussi certaines limites qu'il convient de souligner (3.3).

3.1. Les caractéristiques des associations

Les associations présentent deux caractéristiques importantes qui leur permettent de dépasser les limites rencontrées par les entreprises for-profit et par l'Etat. Ces caractéristiques sont liées aux droits de propriété. Les droits de propriété d'une organisation se déclinent généralement en un droit d'appropriation du surplus résiduel et un droit de contrôle résiduel.

Dans les associations, le droit de d'appropriation du surplus résiduel n'est pas distribué. Pour le dire autrement, personne ne possède de droits sur les revenus résiduels dégagés. Il n'y a donc pas de propriétaire qui puisse s'approprier les profits engendrés par l'activité, que ce soit sous la forme de distribution de dividendes ou par la réalisation de gains de capital. Pour décrire cette configuration particulière des droits de propriété, on se réfère souvent à la "contrainte de non-distribution des profits" par laquelle les auteurs désignent l'interdiction de distribuer le surplus résiduel à ceux qui contrôlent (ou dirigent) l'organisation.

Que sait-on de l'allocation du droit de contrôle résiduel en association ? En réalité, le mécanisme de décision en vigueur dans les associations ne s'apparente pas à ce que l'on observe dans les sociétés détenues par les investisseurs ou dans les administrations publiques. En associations, ce sont les membres qui disposent du droit de contrôle résiduel. Ce droit leur confère la capacité de décider de la finalité de l'association et de contrôler la mise en œuvre des objectifs.

Qui sont les membres des associations ? Plusieurs cas de figure peuvent se présenter. Dans les organisations "pures" d'intérêt mutuel, ceux qui possèdent le contrôle résiduel se confondent *a priori* avec les bénéficiaires. Ils ont la possibilité de contrôler que l'association agit bien dans leur intérêt. Dans les organisations d'intérêt général, on observe que le contrôle résiduel peut être détenu plus largement par diverses parties prenantes : consommateurs, donateurs, financeurs publics, travailleurs rémunérés ou bénévoles, militants.

Notons que la présence des bénéficiaires ou de diverses parties prenantes dans les organes de décision des associations complète utilement la portée de la contrainte de non-distribution du profit en protégeant les bénéficiaires contre des phénomènes de redistribution implicite des surplus qui pourraient les léser.

3.2. Les opportunités de production

L'absence de requérant résiduel combinée avec l'attribution du contrôle résiduel aux membres caractérise les droits de propriété en associations. C'est sur base de cette configuration que les auteurs justifient l'existence des associations dans des situations où ni le marché, ni les entreprises for-profit, ni l'Etat n'apportent une solution de production optimale pour répondre aux besoins exprimés dans l'économie. En synthétisant, on peut identifier trois grands champs d'opportunités pour les associations : la production de biens de confiance, la production complémentaire de biens collectifs et la production déléguée de biens collectifs.

. La production de biens de confiance

Lorsque l'information ne circule pas parfaitement, la production peut faire l'objet de comportements opportunistes. Dans ce cas, la confiance devient un élément crucial dans la transaction. On parle alors de production de "biens de confiance".

Pourquoi la production de biens de confiance constitue-t-elle une opportunité pour les associations ? Parce que, dans ce contexte, une organisation qui annonce comme finalité première la réalisation d'une mission sociale et qui se soumet à une contrainte de non-distribution de ses profits envoie ce que l'on appelle un signal de confiance (Hansmann, 1980). Elle semble plus digne de confiance qu'une entreprise for-profit car elle a moins d'incitants à profiter de problèmes informationnels pour réduire la qualité de sa production.

On ne sera dès lors pas étonné d'observer une présence concentrée d'associations dans des domaines d'activités dans lesquels les problèmes d'information peuvent être réels : la santé, l'éducation, les services sociaux, l'aide au développement mais aussi toutes les activités où la dimension éthique (peu facilement observable) est un élément essentiel de la qualité, comme le commerce équitable, l'agriculture biologique, l'énergie verte, la finance éthique et solidaire, etc.

. La production complémentaire de biens collectifs

Les associations jouent un rôle important dans la production de biens collectifs, en complément à l'action de l'Etat. Pour rappel, la production étatique de biens collectifs est fonction des desiderata de l'électeur médian. Quand cette production est inexistante ou jugée insuffisante (en quantité ou en qualité) par certains citoyens, on parle de demande excédentaire.

La provision d'un complément de biens collectifs par les associations est une des solutions offertes aux électeurs sous-satisfaits, qui n'ont pas réussi à convaincre la majorité de suivre leurs souhaits (Weisbrod, 1975)⁵. Le capital confiance dont elles disposent les rend aptes à mobiliser, sur une base volontaire, les ressources que les électeurs sous-satisfaits étaient prêts à allouer à la production étatique. Elles utilisent ces contributions pour compléter la production publique de biens collectifs ou répondre à de nouvelles demandes qui ne sont pas encore relayées par une majorité de citoyens.

On reconnaît souvent aux associations un rôle d'innovation, principalement dans les services aux personnes. Dans ce secteur en effet, il semble bien que la production par les pouvoirs publics prendra plus volontiers le relais de réponses préalablement testées à un échelon plus petit par les associations. Gilain et Nyssens (1999, p.43) rappellent que *"les associations ont souvent joué un rôle de pionnières en défrichant des demandes non solvables sur le marché et en ouvrant, de la sorte, la voie à une action subséquente de l'Etat"*.

. La production déléguée de biens collectifs

Dans le domaine des biens collectifs, l'action des associations ne se limite pas à offrir une production complémentaire à celle des pouvoirs publics. Dans la réalité, l'Etat finance souvent la provision de biens collectifs tout en en déléguant la production aux associations. On parle alors de production déléguée de biens collectifs. Les associations sont, à plus d'un titre, très bien placées pour assurer cette mission de production déléguée.

Tout d'abord, la contrainte de non-distribution du profit et le contrôle exercé par les parties prenantes réduit le risque de comportement opportuniste qui apparaît lorsque le financeur (l'Etat) n'est pas le bénéficiaire direct du service.

On en veut pour preuve que, dans de nombreuses procédures d'agrément de prestataires de services à dimension collective, la qualité "non lucrative" est requise. C'est notamment le cas pour les hôpitaux, les écoles, les institutions d'accueil des personnes handicapées, les centres de santé mentale, les maisons médicales, les ONG de développement, les centres pour l'intégration des personnes étrangères, les centres de planning familial, les organismes d'adoption, les organisations d'éducation permanente, les agences immobilières sociales, les

⁵ D'autres solutions existent : l'émigration vers une autre collectivité plus favorable à la production du bien "collectif", la décentralisation des décisions au niveau des collectivités locales dans lesquelles les choix individuels présentent probablement plus d'homogénéité, le recours à des biens privés substituts. Weisbrod, B. [1975].

organisations pouvant bénéficier de subventions dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi, les agences-conseil, les entreprises de formation par le travail, etc. La garantie offerte par la forme non lucrative diminue les coûts de contrôle que l'Etat doit supporter lorsqu'il délègue et finance la production au secteur privé⁶. Toutefois, dans les activités très encadrées par des normes, les pouvoirs publics délèguent parfois aussi aux entreprises privées à but lucratif. Les normes favorisent alors le contrôle et jouent le rôle de signal de confiance

Ensuite, trois arguments laissent entendre que les associations sont souvent capables de produire plus efficacement que ne le feraient les pouvoirs publics.

Premièrement, elles sont en mesure de mobiliser plus facilement des ressources privées. Il semble plus facile en effet pour des associations de demander aux consommateurs une participation financière. Celle-ci peut être présentée comme un moyen de préserver l'autonomie de l'organisation et, partant, sa capacité à offrir une réponse adaptée différenciée. La dépendance vis-à-vis des ressources marchandes renforce la pression sur la qualité des services offerts. On peut également noter que les ressources volontaires (dons et bénévolat) sont l'apanage des associations. Les donateurs sont réticents à affecter leurs dons à l'Etat. Ils considèrent celui-ci comme une gigantesque institution multi-produits et pressentent que leur capacité de contrôle sur l'affectation de leurs dons y serait extrêmement réduite (James, 1986).

Deuxièmement, les associations sont a priori capables de produire à des coûts de production inférieurs. Les coûts du travail y sont généralement plus faibles que ceux qui prévalent dans le secteur public où ils sont contraints par un système barémique. De surcroît, lorsqu'elles sont placées en concurrence soit entre elles, soit avec d'autres types d'organisations, elles veillent à la satisfaction des consommateurs, ce qui concourt à éviter le gaspillage que l'on peut observer lorsque l'ensemble de la production est assurée par un service public.

Troisièmement, les associations ne sont pas tenues par la qualité d'universalité des services et peuvent donc contribuer à construire une offre hétérogène, plus adaptée aux besoins variés des bénéficiaires. En Belgique, l'hétérogénéité sociopolitique de la société a conduit au phénomène de pilierisation de nombreux services. Les organisations d'inspiration socialiste et les organisations d'inspiration chrétienne ont longtemps constitué les deux principaux piliers de la société. Si le mouvement socialiste a généralement privilégié la mise en place et le développement d'institutions publiques, les milieux d'inspiration chrétienne se sont davantage attachés à défendre la possibilité de délivrer des services à dimension collective en dehors de la sphère étatique. Acteurs majeurs de la vie politique belge depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ces piliers ont forgé petit à petit le paysage institutionnel constitutif de l'Etat providence tel qu'on le connaît actuellement et qui réserve, aux côtés des institutions publiques, une large place au secteur associatif.

3.3. Nuancer les atouts de la production associative

Malgré les atouts évidents de la production associative dans certaines circonstances, il convient d'apporter des nuances dans la réflexion en questionnant l'effectivité de la forme associative comme signal de confiance, en posant la question de l'efficacité de la production associative et, enfin, en rappelant aussi combien la production associative de biens collectifs n'est pas sans défaut.

. L'argument de confiance

Premièrement, la configuration spécifique des droits de propriété en association n'offre pas une garantie absolue contre les risques de comportements opportunistes. En effet, la forme associative n'empêche pas des phénomènes de redistribution implicite au profit de ceux qui contrôlent l'association sans en être les bénéficiaires "annoncés". Le versement de sur-salaires aux dirigeants ou les dépenses de confort ou de prestige (voyages, mise à disposition de véhicules, GSM, etc.) peuvent parfois, de manière abusive, constituer un détournement de ressources que la contrainte sur la distribution des profits ne permet pas d'éviter.

Une seconde nuance doit être apportée. La contrainte de non-distribution du profit et le contrôle par les parties prenantes ne sont pas les seuls signaux de confiance qui peuvent être agités lorsque l'information n'est pas parfaite. D'autres solutions existent, émanant tant du côté du marché que de la part des autorités publiques.

⁶ L'organisation de quasi-marchés peut être une autre manière pour l'Etat de contourner le problème d'asymétrie d'information née de la séparation entre le financeur et l'acheteur. L'idée sous-jacente consiste à financer la consommation (par exemple par l'octroi de *voucher*) tout en laissant le consommateur libre de choisir le prestataire auquel il s'adresse.

Plusieurs solutions de marché sont déjà fréquemment observées : l'appartenance à un ordre professionnel qui impose le respect d'une certaine déontologie et règle l'accès à la profession (ordre des médecins, ordre des avocats, ...etc.), la construction d'une réputation au fil du temps, la reconnaissance par un label de qualité ou encore le développement des professions de "contrôle" (comptables, auditeurs, analystes financiers, avocats)⁷.

Comme nous l'avons déjà signalé, les pouvoirs publics peuvent aussi mettre en œuvre d'autres solutions, soit en assurant eux-mêmes la production, soit en élaborant des normes et en contrôlant l'application de celles-ci.

. L'inefficacité des organisations sans but lucratif

La contrainte ou, plus généralement, l'absence de droits de propriété sur le surplus résiduel ne comporte pas que des avantages. La recherche du profit maximum et la possibilité de se l'approprier constituent un moteur puissant (de recherche de l'efficacité) dont l'élimination entraîne des coûts. La théorie économique suggère que dans ce cas, l'organisation manque d'incitants à produire efficacement (Alchian et Demsetz, 1972). Les managers ne recherchent pas à minimiser les coûts parce que, d'une part, ils ne sont pas les requérants résiduels et, d'autre part, ils ne font pas face au même risque de prise de participation via le marché des capitaux que les sociétés par action. *"Personne ne sera incité à acquérir une organisation à but non lucratif pour améliorer ses performances dans la mesure où nul ne peut réclamer les bénéfices"* (Milgrom et Roberts, 1997, p. 685) On peut donc s'attendre à des coûts de production plus élevés.

La contrainte de non-distribution du profit comporte aussi un autre inconvénient : elle limite l'accès des associations aux ressources en capital. Elles peuvent dès lors être forcées de choisir des combinaisons de facteurs de production qui ne sont pas optimales⁸.

. Les faiblesses dans la production de biens collectifs

Si l'appartenance des associations au secteur privé leur permet de dépasser les échecs de la provision publique de biens collectifs, elle présente dans le même temps quatre grandes faiblesses qui justifient le soutien financier de l'Etat (Salamon, 1987).

Premièrement, les associations sont incapables de récolter suffisamment de ressources stables sur une base volontaire. Elles ne parviennent pas à contourner complètement le problème du passager clandestin et, par ailleurs, leurs ressources volontaires sont hautement sensibles aux aléas de la conjoncture. Les subsides de l'Etat aux associations permettent dès lors de soutenir l'activité en assurant un financement de long terme⁹.

En deuxième lieu, si l'aptitude des associations à satisfaire des demandes particulières est une de leurs principales forces, elle comprend inévitablement des risques de particularisme. Les interventions de l'Etat visent alors à assurer que l'ensemble de la population sera servi.

Enfin, les risques de paternalisme et d'amateurisme conduisent également l'Etat à intervenir. Lorsqu'elles bénéficient de ressources publiques, les associations sont moins enclines à adopter un comportement "charitable" et peuvent également se permettre de recourir plus facilement à de la main d'œuvre professionnelle.

4. Une synthèse

En combinant l'appartenance au secteur privé à l'affirmation d'une finalité non lucrative, les associations présentent un modèle original d'organisation, susceptible de répondre aux défaillances cumulées du marché, des entreprises for-profit et des organisations étatiques. Elles partagent avec les entreprises une dynamique propre au secteur privé qui les autorise à répondre de manière adéquate aux demandes différenciées, à produire à moindre coût et à mobiliser des ressources privées. En cela, elles détiennent parfois un avantage sur la production des organisations de l'Etat. Elles se différencient cependant de la plupart des producteurs du secteur

⁷ Les sociétés à distribution de profit autorisée mais limitée (sociétés coopératives agréées ou sociétés à finalité sociale) envoient également un signal de confiance en affirmant la priorité de leur finalité sociale.

⁸ L'adoption par les associations d'une technique de production intensive en travail ne correspond pas toujours à un libre choix dicté par exemple par une finalité d'insertion socio-économique de travailleurs exclus du marché du travail.

⁹ On se doit de nuancer cette affirmation. Certaines associations considèrent que les subsides de l'Etat constituent une base moins stable que les dons privés parce qu'ils sont, dans une large mesure, politisés et donc soumis aux aléas des résultats électoraux.

privé en se soumettant à la contrainte de non-distribution du profit et en attribuant le droit de contrôle résiduel à leurs membres. Ces caractéristiques les rapprochent de la sphère étatique et les qualifient pour la production de services à dimension collective et/ou pour lesquels l'information n'est pas parfaite.

Aucun argument ne suffit à lui seul pour expliquer la présence des associations dans nos économies. Au contraire, les arguments se complètent utilement et leur combinaison laisse entendre que les associations occupent des "niches" dans lesquelles leurs caractéristiques leur offrent des avantages comparatifs importants. Le plus souvent, ces niches sont déterminées simultanément par la nature des biens (biens relationnels, biens publics), la nature des transactions (le payeur n'est pas le consommateur, la consommation est non rivale et/ou non exclusive, etc.), les caractéristiques des consommateurs (consommateurs "faibles", consommateurs "actifs", etc.) et l'attitude des autres types de prestataires. Cela semble dès lors logique qu'aucune théorie *NPO* ne soit suffisante mais bien qu'il faille les combiner entre elles pour comprendre les raisons d'être des associations. Par ailleurs, les limites propres à l'action du secteur associatif rappellent combien aucune forme institutionnelle ne peut être considérée en échec définitif tout comme aucune forme institutionnelle ne dispose d'un avantage définitif.

Selon la théorie de l'échec du contrat (Hansmann, 1980), les associations se développeront dans les branches d'activité dans lesquelles les problèmes d'information sont fréquents : services à dimension collective, services à haut contenu relationnel, services pour lesquels il est difficile d'observer la qualité ou l'effort du prestataire, services pour lesquels le financeur n'est pas le consommateur, etc. Ces services sont concentrés dans les branches de l'éducation, de la santé et de l'action sociale. On peut donc aisément en déduire que les associations seront présentes dans ces champs.

Notons toutefois que l'action des pouvoirs publics peut largement influencer la distribution de ces productions entre les différents secteurs. Les normes peuvent par exemple favoriser l'apparition des entreprises for-profit sur certains marchés. A contrario, les procédures d'agrément ou certaines modalités de subventions peuvent privilégier la présence des associations. En présence de gros problèmes d'information, le secteur privé for-profit n'est pas complètement démuné. Nous avons évoqué les différentes solutions imaginées par les acteurs traditionnels du marché : réputation, labels, etc. Des éléments contextuels peuvent également modifier la distribution des activités. On peut voir dans le développement des technologies de l'information un frein à l'avantage comparatif des associations et une remise en cause de leur rôle. En effet, ces technologies permettent notamment d'obtenir des informations à moindre coût et rendent dès lors les situations problématiques moins fréquentes (Ben Ner, 2001).

Dans un contexte de privatisation et de remise en cause de l'Etat providence, les associations font également figure de partenaires privilégiés de l'Etat dans la production de biens collectifs.

Partout dans le monde, la taille du secteur associatif semble positivement influencée par le degré d'hétérogénéité de la population. Plus grande ou plus marquée est la diversité ethnique, linguistique, religieuse, plus différenciées seront les demandes de services collectifs et plus importante sera la taille du secteur associatif. Plus la population est hétérogène, plus les communautés représentatives des différents pans chercheront à conforter leur existence (ou leur pouvoir) et plus elles s'engageront dans la production de services collectifs afin d'y concurrencer les autres tendances (James, 1990). L'analyse de la situation belge nous mène à penser qu'une société fortement pilierisée peut constituer un champ très favorable au développement d'initiatives associatives même si le nombre de "piliers" est réduit.

Souvent, les demandes différenciées naissent dans les activités pour lesquelles les individus estiment nécessaire de marquer leur différence et de consommer en cohérence avec leurs valeurs et leur culture. L'argument se vérifie dans le secteur éducatif (James, 1990) mais aussi dans le domaine culturel et dans le champ de la défense et de la représentation d'intérêts ou de convictions (associations de travailleurs, associations de personnes d'origine étrangère, communautés religieuses, etc.).

Ben-Ner et Gui (2003) estiment que l'accroissement de la mobilité et des possibilités de communication rend les sociétés de plus en plus hétérogènes et que cela pourrait constituer un élément de renforcement de la présence des associations.

Enfin, si l'analyse économique peut apporter ces divers éléments, il convient de ne pas négliger les éléments de contexte historique, politique, philosophique. En s'appuyant sur des données comparatives internationales, Salamon et Anheier (1998) ont montré combien ces éléments étaient importants pour expliquer les différents

modèles de secteur associatif que l'on peut rencontrer. "Les choix de recourir aux prestataires publics, privés 'for-profit' ou aux organisations du troisième secteur ne sont pas des choix posés librement par des individus-consommateurs sur le marché des types de prestataires (...). Au contraire, ces choix sont fortement contraints par le développement historique qui détermine les différentes options possibles en un temps et un lieu donné".

Références

- ALCHIAN, A., DEMSETZ, H. [1972], "Production, Information Costs and Economic Organisation", *American Economic Review*, nr 62, pp. 777-795.
- BEN NER, A. [2006], "For-profit, State, and Nonprofit : How to Cut the Pie among the Three Sectors, in TOUFFUT, J.P. (ed), *Advancing Public Goods*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), pp. 40-67.
- BEN-NER, A. [2001], "The Shifting Boundaries of the Mixed Economy and the Future of the Nonprofit Sector", University of Minnesota.
- BEN-NER, A., GUI, B. [2003], "The Theory of Nonprofit Organizations Revisited" in ANHEIER, H., BEN-NER, A. (ed), *The Study of the Nonprofit Enterprise*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow, pp. 3-26.
- GIDRON, B., KRAMER, R., SALAMON, L.M. [1992], *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*, Jossey-Bass publishers, San Francisco.
- GILAIN, B., NYSSSENS, M. [1999], "L'économie sociale dans les services de proximité : pionnière, partenaire", *RECMA*, n°273, pp.27-39.
- GREFFE, X. [1997], *Economie des politiques publiques*, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris.
- GREFFE, X. [1981], *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, Paris.
- HANSMANN, H. [1996], *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge.
- HANSMANN, H. [1980], "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*, n°89/5, pp. 835-901.
- JAMES, E. [1990], "Economic Theories of the Nonprofit Sector", in ANHEIER, H.K., SEIBEL, W. (eds), *The Third Sector, Comparative Studies of NPO*, De Gruyter, Berlin-New-York, pp. 21-29.
- MAREE, M., GIJSELINCKX, C., LOOSE, M., RIJPEMS, J., FRANCHOIS, E. [2008], *Les associations en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative du secteur*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- MERTENS, S. [2005], "Une explication théorique à l'existence des coopératives agréées et des sociétés à finalité sociale en Belgique", *Non Marchand. Management, Droit et Finance*, 2005/2 – n°16, Bruxelles, pp. 13-27.
- MILGROM, P., ROBERTS, J. [1997], *Economie, organisation et management*, De Boeck Université, Paris – Bruxelles.
- SALAMON, L.M. [1987], "Partners in Public Service :The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", in POWELL W.W. (ed.), *The Nonprofit Sector, a Research Handbook*, Yale University Press, New Heaven - London, pp. 99-117.
- SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K. [1998], "Social Origins of Civil Society : Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, *Voluntas*, Vol. 9, No.3, pp. 213-248.
- STIGLITZ, J.E. [2000], *Economics of the Public Sector*, 3rd edition, W.W.Norton Company, New-York, London.
- WEISBROD, B.A. [1975], "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy", in PHELPS, E.S. (ed.), *Altruism, Morality and Economic Theory*, Russel Sage Foundation, New-York, pp. 171-195.